Politische Planung und Parlament

Die Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen in der Schweiz

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
CHRISTOPH LANZ
von Basel und Huttwil

FRANCKE VERLAG BERN
1977

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548111_0016

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern hat diese Arbeit am 29. April 1976 auf Antrag von Prof. Dr. iur. Jörg Paul Müller als Dissertation angenommen, ohne zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Die vorliegende Arbeit erscheint unter dem gleichen Titel als Buchhandelsausgabe in der Reihe *Helvetia Politica* (Series B, Vol. X)

INHALT

Abkürzungen 11
Vorwort 13

ERSTER TEIL: POLITISCHE PLANUNG IN THEORIE UND PRAXIS

Einleitung 15
I. Planungstheoretische Aspekte 18
1. Das Zeitmoment 18
1.1 Zukunftsbezogenheit 18
1.1.1 Notwendigkeit der vermehrten Zukunftsbezogenheit 18
1.1.2 Planung als Bindeglied zwischen Gegenwart und Zukunft 19
1.1.3 Bindung der Zukunft durch die Planung 19
1.1.4 «Machbarkeit» der Zukunft? 20
1.2 Planung auf Zeit 21
2. Planung als Prozeß 21
2.1 Ordnungsplanung 21
2.2 Entwicklungsplanung 22
2.2.1 Wesen der Entwicklungsplanung 22
2.2.2 Flexibilität der Entwicklungsplanung 22
2.2.3 Wandel der Staatsaufgaben – Wandel der Planungsart .. 23
2.3 Struktur des Planungsprozesses 24
3. Lenkungsfunktion 25
3.1 Die Bedeutung der Planungsstruktur für die Lenkungskraft ... 25
3.1.1 Datenermittlung 26
3.1.2 Ziel- und Maßnahmenselektion 26
3.2 Bedeutung der verarbeiteten Konflikte 26
3.3 Rechtliche Normierung 27
4. Koordinationsfunktion 28
4.1 Steigendes Bedürfnis nach Koordination 28
4.2 Das Raumplanungsgesetz als Beispiel 28
4.3 Negative und positive Koordination 28
5. Planung und Entscheidung 30
6. Planung und Politik 32
6.1 Das dezisionistische, technokratische und pragmatistische Modell 32
6.2 Dominanz des dezisionistischen Modells in der Schweiz 32
6.3 Stellungnahmen in der Literatur 33
6.4 Konflikt als Zeichen der Politik 33
6.5 Ablehnung der Trennung von Planung und Politik 34
6.6 Planung als politischer Prozeß 34
7. Planung als Staatsaufgabe 35
7.1 Funktionen des modernen Staates 35

7.2 Zukunftsbezogener Staat 36
7.3 Der gestaltende und planende Staat 37
II. Politische Planung 38
Einleitung 38
1. Struktur der politischen Planung 39
1.1 Entwicklungsplanung 39
1.2 Zeitmoment 39
1.3 Lenkungsfunktion 39
1.4 Koordinationsfunktion 40
1.4.1 Sektoralplanung 40
1.4.2 Gesamtplanung 41
1.4.3 Aufgabenplanung – Ausgabenplanung 41
1.5 Entscheidungsfunktion 42
1.6 Planung und Politik 42
1.7 Zusammenfassung 42
III. Politische Planung in der Schweiz 42
Einleitung 42
1. Ansätze zu politischen Sektoralplanungen 43
1.1 Planung der Sicherheitspolitik 43
1.1.1 Übersicht 43
1.1.2 Inhalt und Aufbau der Gesamtverteidigungskonzeption .. 43
1.1.3 Konfrontation der Gesamtverteidigungskonzeption mit den Kriterien der politischen Planung 44
1.2 Planung der Raumordnungspolitik 46
1.2.1 Übersicht 46
1.2.2 Inhalt und Aufbau des Leitbildes CK-73 48
1.2.3 Konfrontation des Leitbildes CK-73 mit den Kriterien der politischen Planung 48
1.3 Planung der regionalen Wirtschaftspolitik 49
1.3.1 Übersicht 49
1.3.2 Inhalt und Aufbau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsplanung für das Berggebiet 49
1.3.3 Konfrontation der Planung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Kriterienkatalog der politischen Planung 50
1.4 Planung der Verkehrspolitik 52
1.4.1 Übersicht 52
1.4.2 Inhalt und Aufbau der vorgesehenen Gesamtverkehrskonzeption 52
1.4.3 Konfrontation der Gesamtverkehrskonzeption mit den Kriterien der politischen Planung 53
1.5 Planung der Energiepolitik 55
2. Ansätze zu einer politischen Gesamtplanung 55

2.1 Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft (Perspektivstudien Kneschaurek) 55
2.1.1 Übersicht 55
2.1.2 Inhalt der Perspektivstudien 56
2.1.3 Konfrontation der Perspektivstudien mit den Kriterien der politischen Planung 56
2.2 Richtlinien der Regierungspolitik 57
2.2.1 Historische Übersicht 57
2.2.2 Begriff und Zweck der Richtlinien der Regierungspolitik 58
2.2.3 Inhalt und Aufbau der Richtlinien der Regierungspolitik 61
2.2.4 Konfrontation der Richtlinien der Regierungspolitik mit den Kriterien der politischen Planung 63
2.2.5 Darstellung der Richtlinien in der Literatur 65
2.2.6 Methodisches Vorgehen zur Beurteilung der Richtlinien 67
2.2.7 Aussagekraft der Richtlinien 68
2.2.8 Zusammenfassende Beurteilung der Aussagekraft 71
2.2.9 Die Wirkungen der Richtlinien 73
2.2.10 Auswirkungen der Richtlinien auf die Arbeit des Bundesrates und der Verwaltung 74
2.2.11 Zusammenfassende Beurteilung der Wirkungskraft der Richtlinien 75
3. Bilanz der politischen Planungsansätze 76
3.1 Entstehung und Entwicklung der politischen Planungen 76
3.2 Vollständigkeit des Planungsprozesses 77
3.3 Bemerkungen zu Inhalt und Form der politischen Planungen . 78
3.3.1 Konkretisierungsgrad 78
3.3.2 Dringlichkeitsordnungen 80
3.3.3 Finanzielle Aspekte 81
3.3.4 Sprache und Begriffe 82
3.3.5 Systematik 83
3.4 Instanzen der politischen Planung 83
3.4.1 Personeller Aufwand für politische Planungen 83
3.4.2 Stellung der Bundesverwaltung 84
3.4.3 Stellung des Bundesrates 85
3.4.4 Stellung der Interessenorganisationen 85
3.4.5 Stellung der Kantone 86
3.4.6 Beurteilung der verschiedenen Planungsinstanzen 87

Zweiter Teil:
Stellung und Funktion des Parlamentes in der Schweiz

IV. Aufgaben des Parlamentes in Verfassung und Wirklichkeit 89
Einleitung 89

1. Gesetzgebung 89
1.1 Gesetzgebung als zentrale verfassungsrechtliche Funktion des Parlamentes 89
1.2 Ablauf des Gesetzgebungsprozesses 90
2. Wahlen 91
2.1 Übersicht 91
2.2 Wahl des Bundesrates 91
2.3 Wahl des Bundeskanzlers 91
3. Finanzkompetenzen 92
3.1 Übersicht 92
3.2 Ausgabenbeschlüsse 92
3.3 Aufnahme von Anleihen 93
3.4 Voranschlag 93
3.5 Staatsrechnung 94
3.6 Eidgenössische Finanzkontrolle 94
3.7 Finanzplanung 95
4. Oberaufsichtsrecht 96
4.1 Begriff der Oberaufsicht 96
4.2 Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht 97
4.2.1 Geschäftsbericht des Bundesrates 97
4.2.2 Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission 97
4.2.3 Andere Berichte des Bundesrates 98
4.2.4 Parlamentarische Untersuchungskommissionen 99
4.2.5 Interpellation 100
5. Staatsleitung 100
5.1 Begriffliches 100
5.2 Organe der Regierungsfunktion 101
5.3 Regierungsfunktion und politische Planung 102

Dritter Teil: Parlament und politische Planung

V. Partizipation des Parlamentes an den bisherigen politischen Planungen 104
1. Formen der Partizipation des Parlamentes an den bisherigen politischen Planungen 104
1.1 Übersicht 104
1.2 Impuls zu politischen Planungen 104
1.3 Gestaltung des Planungsinhaltes 105
1.3.1 Fragestellung 105
1.3.2 Direkte Partizipation des Parlamentes 105
1.3.3 Motionen und Postulate zu politischen Planungen 105
1.4 Beratungen der Planungsergebnisse 107
1.5 Zusammenfassung und Beurteilung 108

1.5.1 Zusammenfassung ... 108
1.5.2 Versuch einer Erklärung ... 109
2. Partizipation einzelner Parlamentarier ... 110
2.1 Übersicht ... 110
2.2 Parlamentarier als Vertreter von Kantonen und Interessenorganisationen ... 110
VI. Mögliche Formen der Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen ... 111
Vorbemerkung ... 111
1. Intensität der parlamentarischen Mitwirkung ... 111
1.1 Varianten parlamentarischer Partizipation an politischen Planungen ... 111
1.1.1 Nullvariante ... 111
1.1.2 Diskussionsvariante ... 111
1.1.3 Ratifikationsvariante ... 112
1.1.4 Entscheidungsvariante ... 112
1.1.5 Alternativvariante ... 112
1.2 Konfrontation der Varianten mit der Rolle des Parlamentes ... 112
1.3 Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle ... 113
1.4 Konsultative Abstimmungen über Prioritäten der Planung ... 113
2. Zeitpunkt und Phasen der Partizipation des Parlamentes ... 114
2.1 Bedeutung der Fragestellung ... 114
2.2 Planungsphasen und Partizipation des Parlamentes ... 114
2.2.1 Planungsinitiative ... 114
2.2.2 Datensammlung ... 115
2.2.3 Prognose ... 115
2.2.4 Zielsetzung ... 115
2.2.5 Maßnahmenfestlegung und Planungsbeschluß ... 116
2.2.6 Durchführung ... 117
2.2.7 Kontrolle und Korrektur ... 117
3. Organisation der parlamentarischen Partizipation ... 118
3.1 Beratung ... 118
3.2 Entscheidung ... 119
3.3 Kontrolle ... 119
4. Rechtsformen der parlamentarischen Partizipation ... 120
4.1 Planungsinitiative und Planungskontrolle ... 120
4.1.1 Motion ... 120
4.1.2 Postulat ... 121
4.1.3 Einfache Anfragen und Interpellationen ... 121
4.1.4 Initiative ... 121
4.2 Planungsentscheide ... 122
4.2.1 Vorbemerkung ... 122
4.2.2 Gesetzesform ... 123

4.2.3 Einfacher Bundesbeschluß 125
4.2.4 Besondere Rechtsform 125
4.2.5 Zusammenfassung 126

Vierter Teil:
Zukünftige politische Gesamtplanung in der Schweiz

VII. Von den Regierungsrichtlinien des Bundesrates zur Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat 127
Vorbemerkung 127
1. Hauptmängel der Richtlinien der Regierungspolitik 127
1.1 Grundsätzliches und Inhaltliches 127
1.2 Sachliche und organisatorische Voraussetzungen 128
1.3 Partizipation des Parlamentes 128
2. Modell einer Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat . 129
2.1 Zielsetzungen 129
2.2 Modell 131
2.3 Folgen des Modells 133
3. Verfassungsrechtliche Normierung der Kompetenzen zur politischen Gesamtplanung 134
3.1 Grundsätzliches 134
3.2 Kompetenzen zur politischen Gesamtplanung 135
3.2.1 Arbeitspapiere der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung 135
3.2.2 Modell einer Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat 136
4. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Richtlinien der Regierungspolitik 137
4.1 Voraussetzungen der Weiterentwicklung 137
4.2 Inhaltliche Weiterentwicklung 138
4.3 Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit auf die Richtlinien der Regierungspolitik 138
4.4 Verstärkung der parlamentarischen Partizipation 139
4.5 Organisatorisches 140

Nachwort 141
Anhang: Daten zur politischen Planung in der Schweiz 143
Anmerkungen 145
Literaturverzeichnis 171

ABKÜRZUNGEN

Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BB	Bundesbeschluß
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BG	Bundesgesetz
BJM	Basler Juristische Mitteilungen, Basel
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluß
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSP	Bruttosozialprodukt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
DöV	Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
FHG	Finanzhaushaltsgesetz (BG vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt)
GEK	Gesamtenergiekonzeption
Gesch. Regl.	Geschäftsreglement
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz (BG vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten der Erlasse)
GVK (–CH)	Gesamtverkehrskonzeption (der Schweiz)
HSG	Hochschule St. Gallen
IHG	Investitionshilfegesetz (BG vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete)
JbPW	Jahrbuch für politische Wissenschaft, Lausanne
NHG	Neue Helvetische Gesellschaft
NR	Nationalrat
NSG	Nationalstraßengesetz (BG vom 8. März 1960 über die Nationalstraßen)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ORL-Institut	Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ETHZ)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RPG	Raumplanungsgesetz (BG vom 4. Oktober 1974 über die Raumplanung)
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung, Zürich

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StR	Ständerat
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVO	Vollziehungsverordnung
VwOG	Verwaltungsorganisationsgesetz (BG über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, im Entwurf vom 12. Februar 1975 vorliegend)
WEFG	Wohnbau- und Eigentumförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974
WuR	Wirtschaft und Recht, Zürich
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZOB	Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel

Im übrigen verwenden wir die gebräuchlichen Abkürzungen.

VORWORT

> Planen oder Nichtplanen: damit verhält es sich wahrscheinlich ähnlich wie mit dem Shakespearschen to be or not to be: Ist Planen wirklich noch eine Frage für einen Staat, dem unser Verfassungsverständnis in der Sozialgestaltung eine andere Rolle als die des zaudernden Hamlet zuschreibt? (J. H. Kaiser) [1]

> Ja, mach nur einen Plan
> Sei nur ein grosses Licht!
> Und mach dann noch 'nen zweiten Plan
> Gehn tun sie beide nicht ...
> (Bertolt Brecht) [2]

Durch die Diskussion des Raumplanungsgesetzes in den Jahren 1972–1974 wurde ich dazu angeregt, meine Dissertation über das vorliegende Thema zu schreiben. Auffallend an den grundsätzlichen Debatten in den eidgenössischen Räten war einerseits, daß die Parlamentarier über das Wesen und die Bedeutung der staatlichen Planung sehr unterschiedliche und vielfach unklare Vorstellungen hatten. Andererseits ging aus zahlreichen Voten die Besorgnis hervor, das Parlament verliere seine Entscheidungskompetenz an die planende Verwaltung oder an einzelne Planer. Damit sind die beiden Grundfragen aufgeworfen, die ich in meiner Arbeit untersuchen möchte: Welche verfassungsrechtliche und politische Bedeutung kommt der modernen staatlichen Planung zu, und in welcher Weise soll das Parlament an diesen Planungen partizipieren?

Im ersten Teil der Arbeit wird das Wesen der staatlichen Planung dargestellt und der Begriff der politischen Planung verdeutlicht. Außerdem werden die bisherigen Ansätze zu politischen Planungen in der Schweiz geschildert. In einem zweiten Teil beschreibe ich die verfassungsrechtliche und tatsächliche Stellung des Parlamentes in der Schweiz. Der dritte Teil orientiert über die Beteiligung des Parlamentes an den bisherigen politischen Planungen und zeigt mögliche, alternative Formen der Partizipation auf. Im letzten Teil versuche ich, das Modell einer zukünftigen politischen Gesamtplanung zu entwerfen.

Die Darstellung beschränkt sich auf die politischen Planungen des Bundes. Es würde sich zwar lohnen, die bestehenden Ansätze zu politischen Planungen in den Kantonen mit den Planungen des Bundes zu vergleichen und die Möglichkeiten der Koordination zu untersuchen. Da die Entwicklung der politischen Planungen in den Kantonen sehr uneinheitlich ist, und gerade die Frage der jeweiligen Parlamentsbeteiligung ausführlich zu erörtern wäre, würde der ohnehin schon weite Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Aus dem gleichen Grund muß darauf verzichtet werden, ausländische politische Planungen systematisch einzubeziehen.

Da die staatliche Planung in erster Linie ein politisches Phänomen ist, beziehe ich neben juristischen vor allem politologische Aspekte in meine Untersuchung ein. Daraus ergibt sich, daß ich mir teilweise sozialwissenschaftliche Begriffe und Methoden zu eigen mache.

Die Arbeit wurde Ende 1975 abgeschlossen. Da sich die Drucklegung etwas verzögert hat, wird in einem Nachwort kurz auf einige seitherige Entwicklungen eingegangen.

All denen, die mir beim Zustandekommen meiner Dissertation geholfen haben, möchte ich herzlich danken. Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Jörg Paul Müller. Er hat diese Arbeit durch persönliches Engagement und kritische Anregungen in mannigfacher Weise gefördert und mir gleichzeitig volle Freiheit gelassen. Den Herausgebern, insbesondere Prof. Dr. Erich Gruner, danke ich für die Bereitschaft, meine Dissertation in die Schriftenreihe Helvetia Politica aufzunehmen.

Bern, im Dezember 1976

ERSTER TEIL

POLITISCHE PLANUNG IN THEORIE UND PRAXIS

EINLEITUNG

Dem Bemühen, die Planung theoretisch zu erfassen und begrifflich zu fixieren, stehen verschiedene Schwierigkeiten entgegen.

1. Einmal weckt das Wort «Planung» Assoziationen unterschiedlicher Art. Der Stundenplan eines Schulkindes, der Investitionsplan eines wirtschaftlichen Unternehmens, der Zonenplan einer Gemeinde, die Gesamtverkehrskonzeption eines Staates oder das Entwicklungshilfeprogramm einer internationalen Organisation: alles sind Ergebnisse von «Planungen». Im weitesten Sinne wird jedes menschliche Handeln, das bewußt und systematisch auf ein Ziel ausgerichtet ist, als «planmäßiges» Handeln bezeichnet. Selbst wenn «Planung», wie es in dieser Arbeit geschieht, von vorneherein auf den staatlichen Bereich beschränkt wird, ist noch eine Fülle von Aktionsformen der verschiedensten staatlichen Organe als Planung zu bezeichnen. Planung ist ein zunächst in vielen Farben schillerndes Phänomen. Auf die Bezeichnung der Planungen oder ihrer Ergebnisse als «Pläne» kann man sich dabei nicht verlassen. Auch Konzepte, Programme, Richtlinien, Leitbilder, Leitlinien, Orientierungsrahmen, Entwicklungsperspektiven u. a. m. sind Planungen oder Teile davon.

2. Zum zweiten verbinden sich mit dem Begriff «Planung» zahlreiche Emotionen. Deutsche Autoren sprechen von einer «Planungsphobie» oder «Planungsallergie» [1], die bis zur Mitte der sechziger Jahre in der Bundesrepublik verbreitet war. Damals galt die Planung als «Tabu» [2], als «Reizwort» [3], als «Todsünde» [4] und als «Dochstoß gegen die Marktwirtschaft» [5]. Die Aversion gegen staatliche Planung wird in der Literatur als Ausdruck des neoliberalistischen Staats- und Wirtschaftsverständnisses gedeutet, das die Planung undifferenziert mit Planwirtschaft östlicher Provenienz gleichsetzte und damit einer vorurteilsfreien Diskussion entzog [6].

Als Folge der wirtschaftlichen Rezession 1966/1967 in Deutschland schlug das Pendel plötzlich in die andere Richtung aus: Die «Planungsphobie» wurde durch die «Planungseuphorie» abgelöst [7]. Planung wurde zum «großen Zug unserer Zeit» [8], zum Rezept für sämtliche Schwierigkeiten des modernen Staates, zur Heilslehre. Auf die Flucht vor der Zukunft folgte die Flucht in die Zukunft.

In diese Zeit fällt der großangelegte Versuch, für die Bundesregierung und Bundesverwaltung ein integriertes Aufgabenplanungssystem einzurichten [9]. Nachdem dabei unerwartet große Schwierigkeiten aufgetreten waren, hat sich in der Bundesrepublik eine «Planungsernüchterung» durchgesetzt, die freilich am Rande der Resignation steht [10].

In der Schweiz wurde die Diskussion um die staatliche Planung erst später

und bedeutend weniger intensiv aufgenommen. Auch hier lassen sich die oben geschilderten Emotionen beobachten, deutlich etwa in den Eintretensdebatten der eidgenössischen Räte über das Raumplanungsgesetz [11]. Die Gefühle der Parlamentarier sind gemischt: einerseits befürchten sie die Macht der Planer [12], andererseits erwarten sie von der Raumplanung – wie der ambitiöse Aufgabenkatalog in Art. 1, Abs. 2 RPG zeigt – die Lösung komplexester und dringlichster Probleme.

Karl Schmid beschreibt die Wirkung des Wortes Planung als Faszination. Grundlage dieser Faszination sei «ein eigentümliches Geflecht von Hoffnungen und Ängsten». «Faszination (trete) immer dann und nur dann ein, wenn das Unbewußte angesprochen (sei) [13].» Mit dieser Erklärung trifft Karl Schmid den Kern dessen, was oben unter «Emotionen» verstanden wird. Der Verfasser ist sich im klaren, daß er beim Entschluß, das Thema Planung zu bearbeiten, von dieser Faszination auch beeinflußt war. Dem Anstoß aus dem Unbewußten soll im Verlaufe dieser Arbeit die bewußte Durchdringung des Phänomens Planung erfolgen. Dabei können und dürfen wir aber die irrationalen, unbewußten Momente nicht aus den Augen verlieren. Planung ist ohne Faszination nicht vorstellbar. Die Faszination gehört zur Ambiance der Planung [14].

3. Die Planung ist eine junge Disziplin. Deshalb ist es nicht erstaunlich, daß jedermann, der sich wissenschaftlich mit Planung befaßt, zunächst um theoretische Erkenntnisse ringen muß. Anerkannte Begriffe und gesicherte gedankliche Fixpunkte fehlen [15]. Angesichts der Schwierigkeit, das komplexe Phänomen Planung theoretisch zu fixieren, bestreitet Fritz Ossenbühl die Möglichkeit, einen umfassenden Planungsbegriff zu schaffen. «Wer dies tun will, ist genötigt, entweder spezifische essentialia einzelner Pläne zu vernachlässigen oder in eine Abstraktion zu flüchten, in der eine sinnvolle und praktikable Begriffsbildung nicht mehr erreichbar ist [16].» Auch die Definition einzelner Planungstypen hält Ossenbühl zurzeit für verfehlt, da eine nach rechtlichen Merkmalen differenzierte Typologie bislang fehle [17].

Eine allgemeingültige Definition der Planung zu formulieren, scheint in der Tat nicht sinnvoll. Wir verfügen nicht über die begrifflichen Instrumente, die ein derartiges Unterfangen ermöglichten. Vielleicht lassen sich auch die verschiedenen Ausgestaltungen der Planung gar nicht unter einen Hut bringen und präzis festhalten. Hingegen ist es nötig und m. E. möglich, das Phänomen Planung zu lokalisieren, gewissermaßen einzukreisen. Wir haben uns damit abzufinden, daß die Ergebnisse unserer theoretischen Überlegungen an einzelnen Stellen unscharf bleiben. Das Bild der Planung wird bloß in ihren Umrissen, nicht in ihren Details deutlich werden.

4. Fritz Ossenbühl zeigt noch ein weiteres Problem auf. Ein Jurist, der sich mit Planung beschäftigen will, sieht sich zunächst theoretischen Gedanken und Modellen anderer wissenschaftlicher Disziplinen gegenüber – vorab der Politologie, Soziologie und Ökonomie –, die er nur mit Mühe verstehen und für seine Zwecke nutzbar machen kann.

«Diese Umformulierung planungstheoretischer Modelle in juristische Fragestellungen bereitet bei der Entwicklungsplanung spezifische Schwierigkeiten, weil die juristischen Kategorien entweder statisch (Kompetenz, Zurechnung, Verantwortlichkeit) oder doch in erster Linie auf lineare Ablaufprozesse (Verfahren und Schlußentscheidung) ausgerichtet sind, jedoch dort zur Desorientierung führen, wo kompetenzauflösende und die Verantwortlichkeit anonymisierende Formen der Kooperation und Integration auftauchen oder überschaubare Abläufe in kybernetische Wirkungszusammenhänge mit hoher Komplexität ausufern [18].»

Die Schwierigkeiten werden noch dadurch vergrößert, daß die meisten jüngeren Planungstheoretiker von systemtheoretischen Ansätzen ausgehen und deshalb Begriffe und Symbole verwenden, die dem Uneingeweihten fremd sind [19]. Vielleicht sind es diese Schwierigkeiten, die die schweizerischen Juristen bis in die jüngste Zeit daran gehindert haben, sich aus staatsrechtlicher Sicht intensiv mit dem Phänomen Planung auseinanderzusetzen [20]. Zu bedauern ist insbesondere, daß sich die Kommission Wahlen, die die Totalrevision der Bundesverfassung vorzubereiten hatte, mit wenigen Hinweisen begnügte [21]. Einen bedeutenden Anstoß zur Diskussion über die Planung gibt zweifellos der gegenwärtige Aufbau der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Raumplanung.

Fritz Ossenbühl trifft mit seiner Beschreibung ins Zentrum der Probleme, mit denen auch der Verfasser immer wieder konfrontiert war. Und doch bleibt den Juristen keine Wahl: Wollen sie die Wirklichkeit erfassen und mitgestalten, müssen sie ihre Instrumente und Methoden der Dynamik und Komplexität der gesellschaftlichen Entwicklung anpassen. Außerdem müssen sie der Fortbildung des Rechts und seiner Geltung in der Zukunft vermehrte Beachtung schenken. Jörg P. Müller spricht im Zusammenhang mit der nötigen Erneuerung und Aktualisierung der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung von einer Herausforderung, die an die Rechtstheorie und die Staatsrechtslehre gerichtet ist [22]. Demgegenüber erweckt die einführende Bemerkung Fritz Ossenbühls über die Bremserfunktion des notwendigerweise «lästigen Juristen» den Eindruck eines Rollenverständnisses, dem der Verfasser dieser Arbeit keineswegs folgen kann [23].

5. Im folgenden wird primär nicht von den zahlreichen, in der Literatur vorgeschlagenen, formelhaften Definitionen der Planung ausgegangen. Vielmehr soll versucht werden, aus der Literatur und den Beratungen des eidgenössischen Parlamentes die wesentlichen Merkmale der Planung zusammenzutragen und zu analysieren. Die einzelnen Mosaiksteinchen sollen sich schließlich zu einem Bild formen. Ist einmal geklärt, was in dieser Arbeit unter Planung verstanden wird, kann anschließend der in der Schweiz noch kaum bekannte Begriff der politischen Planung verdeutlicht werden.

1. *Das Zeitmoment*

Planung ist «Eroberung der Zeit» [24]. In dieser knappen Aussage drückt Günther Anders ein wesentliches Merkmal der Planung aus, ihre Zukunftsbezogenheit. Daneben ist die Planung noch in einer anderen Weise mit der Zeit verbunden: sie ist ein Handeln «auf Zeit». Damit ist ausgesprochen, daß die Planung in der Regel nicht auf die Dauer, sondern auf eine begrenzte Zeit angelegt ist [25].

1.1 *Zukunftsbezogenheit*

Die Ausrichtung der Planung auf die Zukunft ist wohl ihre hervorstechendste, am meisten bewußte und anerkannte Eigenschaft [26]. Sie ist eine Selbstverständlichkeit. Dennoch stellen sich bereits im Grundsätzlichen einige Fragen: Müssen wir uns heute vermehrt mit der Zukunft befassen? Was sind die Gründe dafür? Ist die Planung ein taugliches Instrument zur besseren Zukunftsbewältigung [27]? Gerade bei unseren jetzigen und späteren Überlegungen zur Zukunft müssen wir die affektiven, oft unbewußten Momente, von denen wir oben gesprochen haben, vor Augen haben [28].

1.1.1 *Notwendigkeit der vermehrten Zukunftsbezogenheit*

Die Beschäftigung mit der Zukunft – das alte Sprichtwort «gouverner c'est prévoir» macht es deutlich – hat nicht erst in den letzten Jahren eingesetzt. Hingegen hat die Intensität und Quantität der Prospektion und Prognose beträchtlich zugenommen [29]. Den Gründen dieser Entwicklung hier im einzelnen nachzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es sei deshalb nur auf einige wesentliche Punkte hingewiesen.

Der Entwicklungsprozeß der modernen Technik, Wirtschaft und Gesellschaft hat eine ungeheure Geschwindigkeit erreicht [30]. Er kann sich zwar in den nächsten Jahren verlangsamen, zum Stillstand wird er nicht kommen [31]. Dieser Entwicklungsprozeß verfügt über eine beträchtliche Eigendynamik. Deshalb hat sowohl das heutige Handeln wie das Nichthandeln Folgen für die Zukunft.

Außerdem werden die Verflechtungen der verschiedenen Bereiche innerhalb einer modernen Gesellschaft immer größer, die gegenseitigen Abhängigkeiten nehmen zu, die Komplexität wächst [32]. So wird auch die Zukunft immer stärker von der Gegenwart abhängig. Vor diesem Hintergrund ist die «veränderte Einstellung gegenüber der Zukunft» zu sehen, die Karl Schmid folgendermaßen charakterisiert: «Das Handeln in der Gegenwart wird wesentlich als Gestaltung der Zukunft verstanden [33].»

Ähnlich definiert René König die Gegenwart als «Aufgeschlossenheit in die Zukunft» anstelle «zeitlosen Daseins» [34]. «Die Zukunft muß in die Gegenwart hereingeholt werden [35].»

1.1.2 *Planung als Bindeglied zwischen Gegenwart und Zukunft*

«Pläne verbinden das Heute mit dem Morgen[44].» «Der Gegenwart wird durch den Plan eine bestimmte Zukunft entrungen[45].» J. H. Kaiser[46] und T. Ellwein[47] bezeichnen die Planung sogar als «Plural der Zukunft». Sie stützen sich dabei auf zwei amerikanische Autoren, die den Begriff «forecasting» in folgender Weise umschreiben: «mapping out possible futures as distinguished from ‹predicting› a single future[48].»

Die Planung ist in der Tat das Bindeglied zwischen Gegenwart und Zukunft. Der Planungsvorgang beginnt, wie wir sehen werden, mit einer Bestandesaufnahme der Gegenwart. Anschließend werden diese Daten in die Zukunft projiziert. Die Zielsetzung ist ebenfalls in die Zukunft gerichtet, und die Maßnahmen haben die Entwicklung von der Gegenwart in die gewünschte Zukunft zu lenken. Während des Planungsprozesses findet ein permanentes Hin und Her zwischen Gegenwart und Zukunft statt. Gegenwart und Zukunft werden durch die Planung intensiv gekoppelt.

Die Planung ist somit ein Instrument, das die Spannung zwischen Gegenwart und Zukunft auf ein für das politische System erträgliches Maß reduzieren soll. Aus dieser Formulierung geht hervor, daß die Planung die natürliche Spannung zwischen Gegenwart und Zukunft nicht aufheben kann. Planung macht das Denken, Entscheiden und Handeln in der Zukunft nicht überflüssig. Planung strukturiert den Entscheidungs- und Handlungsprozeß der Zukunft. Sie engt ihn einerseits durch Vorentscheide ein, andererseits erweitert sie ihn, da sie vorausschauend alternative Möglichkeiten offenhält, die sonst durch Präjudizien bewußt und unbewußt eingeschränkt worden wären. Planung reduziert die zukünftigen «Sachzwänge»[49]. Man könnte den Entscheidungsspielraum in einem ungeplanten System graphisch als Trichter, denjenigen in einem geplanten System als Zylinder darstellen.

1.1.3 *Bindung der Zukunft durch die Planung*

Planung begründet durch ihre Wirkung in die Zukunft ein hohes Maß an Verantwortung, die von allen an der Planung Beteiligten, insbesondere von Behörden, Planern und Politikern, zu übernehmen ist. Wenn wir uns an die oben aufgestellte These erinnern, wird klar, daß der Verzicht auf Planung die Verantwortlichkeit nicht reduziert. Auch das Nichtplanen bindet zukünftige Generationen. Diese Verbindlichkeit der Planung ist freilich nicht unproblematisch. Einmal wissen wir nicht, ob wir uns in der Zukunft den heutigen Vorstellungen gemäß verhalten werden. Vor allem aber fehlt jede Mitwirkungsmöglichkeit der in Zukunft Betroffenen. Die Bereitschaft, die Planung zu akzeptieren und zu vollziehen, wird deshalb nur teilweise vorhanden sein. Auf dieses Problem hat Fritz Scharpf sehr deutlich hingewiesen[55]. Außerdem können sich unsere Wertungen in kurzer Zeit grundlegend verändern. Denken wir etwa an den Nationalstraßenbau in der Schweiz: Noch vor wenigen Jahren wurde er von einer

breiten Zustimmung getragen, die unterdessen einer skeptischen, bisweilen feindlichen Einstellung gewichen ist.

Wir müssen aus diesen Schwierigkeiten drei vorläufige Konsequenzen ziehen:

- Je weiter die Planung in die Zukunft reicht, desto vorsichtiger müssen ihre Prognosen, Ziele und Maßnahmen sein. Langfristigen Planungen sind verschiedene Annahmen alternativ zugrundezulegen.
- Die Planung ist als offener Prozeß zu gestalten. Sie soll geänderten Gegebenheiten angepaßt werden können.
- Die Interessen der zukünftigen Generation sollen im Planungsprozeß repräsentiert werden[56].

1.1.4 *«Machbarkeit» der Zukunft?*

Aus unseren Gedanken dürfte hervorgegangen sein, daß wir nicht davon ausgehen, die Zukunft sei «machbar». Gegen diese gelegentlich geäußerte, extreme Vorstellung erheben sich verschiedene Argumente. Zunächst ist festzuhalten, daß wir bei der Gestaltung der Zukunft nicht von einer «tabula rasa» ausgehen können. Wir stehen in einem geschichtlichen Entwicklungsprozeß, der uns entscheidend bestimmt und die Möglichkeiten für die Zukunft reduziert.

Die Vergangenheit lehrt uns außerdem, daß die Geschichte immer wieder auch durch unerwartete, unkontrollierbare Ereignisse geprägt wird, daß willkürliche Entscheide und Gefühle einzelner und vieler die Entwicklung mitbestimmen.

Die Vorstellung einer machbaren Zukunft verkennt aber nicht nur den geschichtlichen Prozeß, sie setzt auch ein absolutes Verfügungsrecht über spätere Generationen voraus. Anstelle einer begrenzt offenen Entwicklung in die Zukunft und auf Kosten des freien politischen Prozesses in der Zukunft soll heute aufgrund jetziger Wertungen das Schicksal unserer Nachkommen abschließend bestimmt werden. Die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit späterer Generationen wird damit zerstört statt erhalten.

Schließlich sei noch ein weiterer Einwand ins Feld geführt. Karl Schmid warnt mit Recht davor, an die grenzenlosen Möglichkeiten des rationalen Denkens und der Wissenschaft zu glauben[57]. Menschliche Handlungen und Entscheidungen sollen zwar weitgehend auf rationalen Überlegungen beruhen. Unbewußte, gefühlsmäßige, widersprüchliche und sinnlose Einflüsse dürfen aber weder negiert noch unterschätzt werden.

Die Zukunft ist zwar nicht machbar, sie ist jedoch beeinflußbar. Zukunft kann gestaltet werden. Darunter verstehen wir nicht eine abschließende Fixierung, sondern eine vorläufige Lenkung der Entwicklung. Nicht ein Endziel soll festgelegt werden, sondern mögliche Zwischenziele; nicht der Weg soll bestimmt werden, sondern die Richtung. Stets sollen Kundschafter vorausgesandt werden, die das Gebiet nach dem nächsten Zwischenziel erkunden. So können

die weiteren Zwischenziele und die zukünftige Marschroute laufend den aktuellen Bedürfnissen und Gegebenheiten angepaßt werden.

Ein solches Vorgehen ist aber auch zu unterscheiden vom planlosen «in die Zukunft hineinleben». Denn dies würde bedeuten, nicht nur auf die Karte, sondern auch auf den Kompaß und auf die Kundschafter zu verzichten.

1.2 *Planung auf Zeit*

Die Planung ist meistens auf einen bestimmten Zeitraum ausgerichtet. Die Prognosen, Ziele und Mittel werden auf eine beschränkte Anzahl von Jahren bezogen, die Zukunft wird zeitlich begrenzt. Dies schließt nicht aus, daß übergeordnete längerfristige oder zeitlose Ziele berücksichtigt werden; die konkreten Planungsschritte beziehen sich jedoch auf die gesetzte Frist. Ebensowenig ist ausgeschlossen, daß die Planungsfristen im Verlaufe der Planung geändert werden. Man unterscheidet gewöhnlich in kurzfristige, mittelfristige und langfristige Planung. Kurzfristige Planung umfaßt etwa einen Zeitraum von 1–2 Jahren, mittelfristige 3–5 Jahre, langfristige 5–20 und mehr Jahre [59]. Planung kann auch in ihrer Geltungsdauer beschränkt sein. Die Geltungsdauer der Planung und der Zeitraum, auf den sie sich bezieht, wird dann in der Regel zusammenfallen. So ist das Richtlinienprogramm des Bundesrates auf eine Legislaturperiode bezogen und gleichzeitig beschränkt [60].

Die Raumpläne nach dem RPG sind hingegen in ihrer Geltungsdauer nicht begrenzt. Die kantonalen Gesamtpläne müßen lediglich spätestens alle zehn Jahre überprüft und nötigenfalls revidiert werden [61].

2. *Planung als Prozeß*

2.1 *Ordnungsplanung*

Der Planungsvorgang ist stark bestimmt durch die Aufgabe, die planend gelöst werden soll. Handelt es sich um die Ordnung eines abgegrenzten, politisch, rechtlich und planerisch weitgehend determinierten Bereiches durch den Staat, so spielt sich die Planung nach einfachen Grundsätzen ab.

Als Beispiel können die Ausführungsprojekte im schweizerischen Nationalstraßenbau angeführt werden. Sie geben gemäß Art. 21 NSG Aufschluß über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, über die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien. Die Planung und generelle Projektierung sind bereits abgeschlossen, die Linienführung ist durch die Bundesversammlung und den Bundesrat festgelegt (Art. 11 und 12 NSG). Die wesentlichen Ziele und Maßnahmen der Nationalstraßenplanung sind somit vorgegeben, die entscheidenden Interessenkonflikte gelöst. Es geht nurmehr darum, die Einzelheiten verbindlich festzulegen und den Straßenbau zeitlich und räumlich zu koordinieren. Ist dies geschehen und sind die Ausführungsarbeiten eingeleitet, wird der Planungsvorgang definitiv abgeschlossen.

Eine derartige Aufgabe, deren Komplexität bereits auf wenige, sich kaum unterscheidende Alternativen reduziert ist, löst der Staat durch einen Planungsvorgang, der mit Ordnungsplanung [62], Verwaltungs- [63] oder Administrativplanung [64] bezeichnet wird. Der Ablauf dieser Planungen ist relativ einfach: Den vorgegebenen Zielen werden Maßnahmen zugeordnet, die aus einer begrenzten Anzahl von Varianten ausgewählt und im Hinblick auf die gesetzten Ziele aufeinander abgestimmt werden. Nachträgliche Änderungen der Planung während ihrer Durchführung sind selten. Da sie einen zukünftigen Zustand regeln will, verläuft sie linear und findet ihren Abschluß, sobald der geplante Zustand erreicht ist.

2.2 *Entwicklungsplanung*

2.2.1 *Wesen der Entwicklungsplanung*

Sobald die Aufgabe, die der Staat zu lösen hat, nicht mehr nur darin besteht, einen zukünftigen Zustand zu ordnen, sondern eine Entwicklung zu beeinflussen, und sobald die Ziele nicht mehr vorgegeben, sondern variabel und in die Planung einbezogen sind, muß sich der Planungsprozeß grundlegend vom oben geschilderten linearen, in seinen einzelnen Phasen statischen Vorgang unterscheiden. Die denkbaren Ziele und Maßnahmen und ihre möglichen Kombinationen sind nun prinzipiell unbegrenzt, und der Planungsvorgang findet grundsätzlich kein Ende, sondern folgt ständig der Entwicklung, deren Gang er zu lenken hat.

Die Ausweitung der inhaltlichen und zeitlichen Dimension der staatlichen Aufgabe kompliziert den Entscheidungsgang enorm. Die Planung muß diese Komplexität in sich aufnehmen und soweit reduzieren, daß das dem Staat gestellte Problem gelöst werden kann. Wie haben wir uns die Struktur einer solchen Planung – wir nennen sie Entwicklungsplanung [65] – vorzustellen? Um das Wesentliche vorwegzunehmen: Entwicklungsplanung ist ein zyklischer Prozeß; er kann geometrisch als Kreis dargestellt werden. Dieser Kreis bewegt sich in eine bestimmte Richtung fort, so daß man von einer «rollenden» Planung sprechen kann.

Diese Einsicht verdanken wir dem kybernetischen und systemtheoretischen Denken [66]. Die Planung wird von den Vertretern der Systemtheorie als Regelkreis oder als System begriffen, dessen einzelne Phasen durch Rückkoppelungen, sogenannte Feedbacks, miteinander verbunden sind [67]. So gehen etwa die Maßnahmen der Planung nicht nur aus den Zielen hervor – im Sinne einer linearen Abfolge –, sondern sie wirken ihrerseits wieder auf die Ziele zurück und verändern diese. Auch die Planung als Ganzes ist rückgekoppelt. Die Ergebnisse der Planverwirklichung bewirken eine Überprüfung und Korrektur des Planes.

2.2.2 *Flexibilität der Entwicklungsplanung*

Aus ihrem prozeßartigen Charakter folgt, daß die Entwicklungsplanung nicht starr sein kann. Die Revision der Planung ist nicht bloß möglich, sie ist von

Beginn an vorgesehen[68]. Entwicklungsplanung ist stets etwas Vorläufiges[69]. Ihre Beweglichkeit bietet den Vorteil, daß sie sich laufend den veränderten Situationen und Wertvorstellungen anpassen kann. Sie stellt ständig den Bezug zur Wirklichkeit her.

Um normative Wirkungen zu entfalten, muß die Planung auch, ähnlich wie etwa die Verfassung, auf die soziale Wirklichkeit Bezug nehmen. Hermann Heller[70] verdanken wir die Erkenntnis des dialektischen Verhältnisses zwischen Normativität und Normalität. Er hat uns gezeigt, daß zwischen den beiden Polen Norm und Wirklichkeit nur solange eine fruchtbare Spannung besteht, als sie nicht zu weit auseinanderliegen. Man könnte diesen Gedanken veranschaulichen, indem man sich die Norm und die Wirklichkeit als Magnete vorstellt, die nur solange aufeinander wirken, als zwischen ihnen ein Magnetfeld besteht. Sind sie zu weit voneinander entfernt oder decken sie sich, entfällt die gegenseitige Beeinflussung.

Der Flexibilität sind indessen Grenzen gesetzt. In jeder Phase des Planungsprozesses werden Entscheide gefällt, die mindestens bis zum Feedback der nächsten Phase verbindlich sein müssen. Dies ist ein Beispiel für Beschränkungen der Flexibilität, die der Planung inhärent sind.

Außerdem müssen Plankorrekturen nach einem geregelten Verfahren vorgenommen und systematisch in die bestehende Planung integriert werden. Stillschweigende Änderungen der Ziele, der Maßnahmen oder der Prioritäten sind nicht ein Zeichen besonderer Flexibilität einer Planung, sondern Ausdruck ihrer mangelnden normativen Kraft. Die Flexibilität der Planung ist auch in anderer Hinsicht begrenzt. Im Planungsprozeß sind, wie bei jeder anderen Staatstätigkeit, die bestehenden Rechtsnormen, vorab die rechtsstaatlichen Grundsätze zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie an das Legalitätsprinzip und an das Gebot der Rechtssicherheit zu denken, die die Veränderbarkeit der Planung einschränken können[71].

Schließlich ist auch auf politische Schranken der Flexibilität hinzuweisen. Je mehr Konflikte in einem Planungsprozeß verarbeitet sind, und je mehr Konsens verschiedener Interessen investiert ist, desto weniger werden sich noch grundsätzliche Änderungen vornehmen lassen. Deshalb ist zu vermuten, daß die Flexibilität zu Beginn des Planungsprozesses am größten ist.

2.2.3 *Wandel der Staatsaufgaben – Wandel der Planungsart*

Wir haben eine Beziehung festgestellt zwischen den Aufgaben, die gelöst werden sollen, und der Art der Planung. Daraus läßt sich eine interessante Beobachtung über den Charakter und den Wandel der Staatsaufgaben anstellen. Solange sich der Staat im wesentlichen darauf beschränkt, Ordnungsaufgaben wahrzunehmen und lediglich die schädlichen Auswirkungen des weitgehend autonomen und sich selbst regulierenden gesellschaftlichen Prozesses zu korrigieren, genügt ihm das Instrument der Verwaltungsplanung. Je dynamischer aber der geschichtliche Entwicklungsprozeß verläuft, und je mehr der Selbst-

regulierungsmechanismus versagt, desto mehr muß der Staat die Aufgabe übernehmen, den gesellschaftlichen Prozeß zu steuern[72]. Deshalb dehnt er die Planung auf zentrale Bereiche der gesellschaftlichen Entwicklung aus, wie z. B. das Bildungswesen oder die Raumordnung, und beginnt sich Instrumente zu schaffen, die wir hier unter dem Begriff der Entwicklungsplanung zusammenfassen. Fritz Ossenbühl schreibt pointiert: «Insofern stellt sich ‹Entwicklungsplanung› als späte Konsequenz aus der Umwandlung des konstitutionell-liberalen Staates in den sozialen Rechtsstaat dar[73].»

Diese Beobachtung läßt sich etwa an der jüngsten Entwicklung des schweizerischen Bau- und Raumplanungsrechtes nachweisen[74]. Die Orts- und Regionalplanung, in den herkömmlichen kantonalen Baugesetzen lediglich als ordnende Zonenplanung verstanden, erhält in den zahlreichen während der letzten Jahre revidierten Baugesetzen und im eidgenössischen Raumplanungsgesetz die Bedeutung einer die Entwicklung der Raumordnung gestaltenden, permanenten Planung[75].

2.3 *Struktur des Planungsprozesses*

Wir haben oben die Entwicklungsplanung als kreislaufartigen, dynamischen Prozeß bezeichnet. Im folgenden soll die Struktur dieses Prozesses differenziert werden.

Zwei grundsätzliche Bemerkungen sind vorauszuschicken: In der Literatur besteht keine Einigkeit über den Ablauf der Entwicklungsplanung[76]. Allerdings scheint diese Uneinigkeit zumindest teilweise durch die Wahl verschiedenartiger Begriffe bedingt. Außerdem werden die einzelnen Planungsschritte in unterschiedlicher Weise verselbständigt oder zu Planungsphasen zusammengefaßt. Da den meisten Differenzierungen ein ähnliches Schema zugrunde liegt, rechtfertigt es sich nicht, ausführlich auf die unterschiedlichen Ausformungen und Bezeichnungen einzugehen.

Im übrigen lassen sich die einzelnen Planungsschritte nicht säuberlich voneinander abtrennen. Entwicklungsplanung ist zudem ein dynamisches Interaktionssystem, dessen einzelne Phasen unter sich intensiv rückgekoppelt sind. Ein einzelner Planungsschritt ist nicht nur das Ergebnis der vorangegangenen, sondern auch der nachfolgenden Planungsschritte. In diesem Sinne ist die folgende Darstellung des Planungsablaufes zu verstehen.

Der Planungsprozeß wird eingeleitet durch die *Planungsinitiative*. Diese umfaßt die Analyse des Problems, den Entschluß zur Planung und die vorläufige Festlegung der Randbedingungen, des Planungsbereiches und des Planungsablaufes. In der zweiten Phase werden die nötigen *Daten über den Ist-Zustand* beschafft. Anschließend folgt die *Prognose*. Darunter wird die Projektion der verschiedenen möglichen Entwicklungen sowie die Prognose der wahrscheinlichsten Entwicklung verstanden[77]. In einem vierten Schritt werden *Planungsziele* aufgestellt, bewertet und ausgewählt. Dann werden die *Maßnahmen* gesucht, bewertet und ausgewählt, die unter den gegebenen Bedingungen die

gewählten Ziele zu erreichen versprechen. Die sechste Phase bezweckt, die *Durchführung der Planung zu programmieren.* Sie enthält oft eine Detail- oder Maßnahmenplanung. Dann folgt die *Durchführung der Planung.* Sie wird begleitet und abgelöst durch eine *Vollzugs- oder Erfolgskontrolle,* die dann in einer letzten Phase zu *Planungskorrekturen* führen. Diese können grundsätzlich jede Planungsstufe betreffen und haben durch die vielfältigen Rückkoppelungen Auswirkungen auf alle anderen Planungsphasen. Dies erklärt noch einmal, weshalb die Planung als kreislaufartiger, ständiger Prozeß bezeichnet wurde.

Besonders intensive Verknüpfungen bestehen zwischen den Planungszielen und den Maßnahmen, so daß man diese beiden Phasen gelegentlich als Ziel-Mittel-Relationen zu Handlungsalternativen zusammenfaßt [78].

3. *Lenkungsfunktion*

Planung soll Lenkung, Gestaltung, Steuerung ermöglichen. Wir wollen uns fragen, von welchen Faktoren die Lenkungskraft abhängt. Eine aus Frankreich stammende, erstmals von Ulrich Scheuner in den deutschen Sprachgebrauch übernommene Typologie unterscheidet drei Planungsarten: indikative, influenzierende und imperative Planung [79]. Die *indikative Planung* soll lediglich Daten zusammenfassen und Möglichkeiten für zukünftiges Handeln aufzeigen. Die *influenzierende Planung* wird gleichgesetzt mit der französischen «planification» und beinhaltet eine Akzentsetzung, die durch Anreize mittelbar gefördert wird. Die *imperative Planung* ist verbindliche Zielsetzung, die rechtlich erzwungen werden kann.

Die Bedeutung dieser Typisierung darf nicht überschätzt werden. Sie betont einseitig den Aspekt des Verwaltungszwanges und übersieht, daß sog. influenzierende Maßnahmen, wie wirtschaftliche oder steuerliche Vorteile, die Verbindlichkeit der Planung ebenso stark beeinflussen können wie imperative Vorschriften [80]. Außerdem hängt die Verbindlichkeit der Planung nicht nur von den Maßnahmen, sondern vom gesamten Planungsprozeß ab; sie wird somit stufenweise geschaffen. Schließlich hat J. H. Kaiser mit Recht betont, daß gewisse Pläne sowohl influenzierenden wie imperativen Charakter haben können [81]. Ein Beispiel aus der schweizerischen Raumplanungsgesetzgebung sind die kantonalen Richtpläne, die für die Behörden unmittelbar, d. h. imperativ, für die Grundeigentümer hingegen bloß mittelbar, d. h. influenzierend, verbindlich sein werden [82]. Wir glauben, daß vorab drei Faktoren die Lenkungskraft der staatlichen Planung beeinflussen. Sie sollen im folgenden dargestellt werden.

3.1 *Die Bedeutung der Planungsstruktur für die Lenkungskraft*

Vorab zwei Strukturelemente der Planung ermöglichen die Steuerung einer Ent-

wicklung: die Datenermittlung sowie die Selektion und Prioritätensetzung der Ziele und Maßnahmen. Außerdem fällt die durch Rückkoppelungen ermöglichte Anpassungsfähigkeit der Planung ins Gewicht.

3.1.1 *Datenermittlung*

Zu Beginn des Planungsprozesses werden systematisch Informationen gesucht, gesammelt und geordnet, die über die gegenwärtigen Verhältnisse im zu planenden Bereich und in angrenzenden Bereichen aussagen können. Diese zusammengestellten Daten, die durch Rückkoppelungen aus den späteren Planungsphasen ständig ergänzt und berichtigt werden können, sind eine wesentliche Voraussetzung für die Lenkungskraft der Planung. Denn präzise, umfassende und aktuelle Kenntnisse der gegenwärtigen Situation ermöglichen erst eine zutreffende Prognose. Von der Beurteilung der Gegenwart und von den Prognosen über die Entwicklung in die Zukunft hängen aber Ziele und Maßnahmen der Planung ab.

Die Bedeutung der Datenermittlung darf keineswegs verkannt werden. In dieser Phase finden die ersten für das Ergebnis der Planung bedeutsamen Selektionen statt.

3.1.2 *Ziel- und Maßnahmenselektion*

Die eigentliche Richtung der Planung wird festgelegt, indem Ziele und Maßnahmen ausgewählt und in eine Rangordnung gestellt werden. Einzelne Ziele und Maßnahmen werden bewußt, andere unbewußt nicht berücksichtigt. Wieder andere scheiden im Verlaufe des Planungsprozesses aus. Die verbleibenden Ziele und Maßnahmen werden ausdrücklich oder stillschweigend nach Prioritäten und Posterioritäten eingestuft, wobei sich die Bedeutung eines Zieles oder einer Maßnahme während des Planungsprozesses durch Rückkoppelungen verändern kann. Beispiele für das Erfordernis der Prioritätensetzung finden wir in der gesetzlichen Regelung der Finanzplanung[83] und der Richtlinien der Regierungspolitik[84]. Planung ist eine ständig wertende Tätigkeit. Sowohl bei der Selektion von Zielen und Maßnahmen als auch bei der Einstufung nach Prioritäten und Posterioritäten wird gewichtet und bewertet[85]. Dies ist ein erstes Indiz dafür, daß die Planung ein politischer Prozeß ist[86].

3.2 *Bedeutung der verarbeiteten Konflikte*[87]

Je vollständiger die unterschiedlichen, sich teilweise konkurrenzierenden Interessen im Planungsprozeß zum Ausdruck kommen, und je besser die entstehenden politischen Konflikte ausgetragen und zu Konsensen verarbeitet werden, desto größer wird die Lenkungskraft der Planung. Außerdem muß die Bedeutung der demokratischen Partizipation hervorgehoben werden: Die Teilnahme der Betroffenen oder ihrer Repräsentanten am Planungsprozeß erhöht die Legitimität und damit auch die Steuerungsfähigkeit der Planung.

Diese Thesen lassen sich an zwei Beispielen verdeutlichen. Die beiden ersten Berichte des Bundesrates über die Richtlinien der Regierungspolitik hatten, wie noch ausführlich zu zeigen sein wird, eine geringe Wirkung. Dies läßt sich zu einem wesentlichen Teil damit begründen, daß durch die allgemeine und unbestimmte Formulierung der Richtlinien sowie durch den Verzicht auf eine Prioritätensetzung bestehende Interessenkonflikte weitgehend verdeckt blieben.

Der eidgenössischen Raumplanung kann eine wesentlich größere Lenkungskraft vorausgesagt werden, sofern das Raumplanungsgesetz vom Volk angenommen wird. Nachdem entscheidende Konflikte schon während des Gesetzgebungsverfahrens ausgetragen wurden, ermöglicht das Referendum eine erneute, öffentliche Auseinandersetzung um die betroffenen Interessen. Dies wird die Lenkungskraft der späteren Raumplanung erhöhen.

3.3 *Rechtliche Normierung*

Die rechtliche Normierung der Planung schafft die Voraussetzungen für Entscheide, die dem einzelnen gegenüber unmittelbar durchgesetzt werden können. Allgemein formuliert stehen der Planung, sobald sie in einigen wesentlichen Elementen rechtlich verankert ist, die Instrumente der Rechtsordnung zur Verfügung. Daraus daß es gelingt, eine Planung rechtlich zu normieren, muß geschlossen werden, daß ein grundsätzlicher Konsens über wesentliche Elemente der vorgesehenen bzw. bereits eingeleiteten Planung besteht. Somit sind es zwei Momente, die die erhöhte Lenkungskraft der rechtlich geregelten Planung erklären.

Es gibt freilich verschiedene Möglichkeiten, eine Planung rechtlich zu normieren. Für die Lenkungskraft ist es wesentlich, ob in einem Gesetz lediglich die Planungskompetenz der Behörde verankert ist, oder ob sich eine differenzierte Regelung der Planungsziele, Planungsinstrumente und des Planungsverfahrens findet. Vorab die Normierung des Planungsverfahrens hat großes Gewicht: Der Auftrag an die Behörden wird konkretisiert und verfestigt, die Mitwirkung einzelner oder von Gruppen geregelt und der Ablauf des vorgesehenen Planungsprozesses in groben Zügen festgelegt. Es liegt nahe, daß die Lenkungskraft und Verbindlichkeit der differenziert geregelten Planung größer ist. Der wesensgemäß dynamische Planungsprozeß wird durch eine rechtliche Normierung stabilisiert. Dies ist grundsätzlich erwünscht und für die Verwirklichung der Planung nötig. Hingegen besteht die Gefahr, daß die erforderlichen Rückkoppelungen während des Planungsvorganges zu stark eingeschränkt werden, und daß die dank der Stabilisierung gewonnene Verbindlichkeit durch zu große Unbeweglichkeit wieder verloren geht. Dieser Gefahr ist durch vorsichtige und flexible Rechtssetzung vorzubeugen.

4. *Koordinationsfunktion*

4.1 *Steigendes Bedürfnis nach Koordination*

Von der Planung wird erwartet, daß sie das staatliche Handeln koordinieren hilft [88]. Das Bedürfnis nach Koordination ist verschiedenartig zu begründen.

Die Zunahme der staatlichen Aufgaben hat zu einer Fülle neuer Organe geführt. Gleichzeitig ist die Arbeitsteilung und die Spezialisierung in der Verwaltung weiter vorangeschritten. Außerdem werden die vom Staat zu lösenden Probleme stets komplexer, so daß nur das Zusammenwirken mehrerer Instanzen und verschiedener gegenseitig abhängiger Maßnahmen eine adäquate Lösung bringen. Schließlich verlangt die Knappheit der Ressourcen einen konzentrierten, abgestimmten Einsatz der Mittel. Das steigende Bedürfnis nach Koordination kann somit als Antwort auf die Antinomien Arbeitsteilung – Komplexität und Aufgabenflut – Ressourcenknappheit verstanden werden.

Die Planung, die systematisch Informationen sammelt und verarbeitet, Ziele sucht und auswählt, Maßnahmen festlegt und die Ergebnisse der Planverwirklichung erneut als Informationen in die nächste Runde einbringt, ist auf allen Stufen koordinierend tätig [89]. So müssen etwa die Maßnahmen optimal aufeinander abgestimmt werden, um die Ziele der Planung zu erreichen.

4.2 *Das Raumplanungsgesetz als Beispiel*

Aus den Beratungen der eidgenössischen Räte zum Raumplanungsgesetz und aus dessen Wortlaut geht mehrfach hervor, daß von der Planung eine Koordinationsleistung erwartet wird [90]. Im Vordergrund steht – dies ergibt sich schon aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag in Art. 22 quater, Abs. 2 BV – die Koordination der kantonalen Planungen durch den Bund. Diesem Ziel dienen einerseits die materiellen Planungsgrundsätze im RPG und die für die Kantone verbindlichen Sachplanungen des Bundes (RPG Art. 7, Abs. 3), andererseits die Genehmigung der Gesamtrichtpläne durch den Bund (Art. 39) [91]. Die Gesamtrichtpläne der Kantone und die Sachplanungen des Bundes werden aber auch auf die Planungen des benachbarten Auslandes abgestimmt [92]. Daneben ist eine weitere Koordination zu beachten: die kantonale Gesamtrichtplanung umfaßt die aufeinander abgestimmten Teilrichtpläne der Besiedelung der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen [93].

Die Raumplanung soll sowohl zu einer horizontalen Koordination der verschiedenen Planungsbereiche als auch zu einer vertikalen Koordination der Planung von Bund, Kantonen und Gemeinden führen.

4.3 *Negative und positive Koordination*

In welchem Zeitpunkt soll die Koordination einsetzen, zu Beginn des Planungsprozesses, etwa bei der Fixierung des Planungsbereiches, oder erst später, etwa bei der Festlegung der Maßnahmen? Reimut Jochimsen plädiert für eine Früh-

koordination und versteht darunter das «Erkennen möglicher, zukünftiger, krisenartiger Entwicklungen[94]». Es leuchtet ein, daß die Koordination zu Beginn des Planungsprozesses einsetzen muß, solange noch grundsätzliche Alternativen zur Diskussion stehen und in das Verfahren eingebracht werden können.

Reimut Jochimsen[95] und Fritz Scharpf[96] unterscheiden zwischen negativer und positiver Koordination. Unter *negativer Koordination* verstehen sie die nachträgliche Einwirkung von Beteiligten, welche die vorgeschlagenen Ziele und Maßnahmen lediglich nach möglichen negativen Auswirkungen auf ihren Bereich absuchen. Ein Beispiel für die negative Koordination ist etwa das in der Bundesverwaltung übliche Mitberichtsverfahren[97]. Das federführende Departement stellt seinen Entwurf zu einem Gesetz, einer Verordnung oder zu einem Beschwerdeentscheid den anderen «interessierten» Departementen zur Vernehmlassung zu, bevor der Bundesrat darüber befindet. Die Departemente prüfen die Vorlage und erheben nur dann Einsprache, falls ihre Interessen verletzt sind[98]. Durch eine bloß negative Koordination werden Planungen, wie sich Wolf Linder und Rolf Vetterli ausdrücken, «auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Beteiligten herunterkoordiniert[99]».

Die *positive Koordination* soll dagegen konzeptionell vorwärtsgerichtet sein und die Initiativen der verschiedenen Beteiligten im Planungsprozeß zusammenfassen. Die Informationen und Begehren aller Beteiligten sollen zu Beginn der Planung eingebracht und verarbeitet werden. Dabei ist wesentlich, daß im Gegensatz zur negativen Koordination «alle in Frage kommenden Entscheidungsalternativen gleichzeitig und gemeinsam zur Disposition gestellt werden[100]».

Fritz Scharpf hat eindrücklich dargestellt, daß eine konsequent durchgeführte positive Koordination das Entscheidungsverfahren derart kompliziert, daß die herkömmlichen Methoden, Probleme zu lösen, versagen[101]. Andererseits leuchtet ein, daß eine bloß negative Koordination jedenfalls für längerfristige Planungen nicht genügen kann. Denn diese sind auf die Initiativen der verschiedensten Organe und Personen angewiesen, die in allen Bereichen nach Entscheidungsalternativen suchen müssen. Fritz Scharpf beschreibt deshalb mehrere Strategien zur Reduktion von Komplexität. Neben den Varianten, die Zahl der Entscheidungsalternativen willkürlich einzuschränken oder die Entscheidungsbereiche sukzessive durch unwiderrufliche Vorentscheide einzuengen, besteht die Möglichkeit, in begrenzten Sektoren zu planen. Dabei findet innerhalb des Sektors eine positive Koordination statt; die Interdependenzen mit anderen Bereichsplanungen werden erst später und nur negativ koordiniert.

Die ersten beiden Modelle verzichten auf wesentliche, potentiell gegebene Gestaltungsmöglichkeiten, da der Großteil möglicher Alternativen unerkannt und unberücksichtigt bleibt. Das Modell der isolierten Bereichsplanung kann so lange zu einer besseren Lösung von Problemen beitragen, als nur in wenigen Bereichen geplant wird. Sobald sich die längerfristige Planung auf die gesamte Staatstätigkeit ausdehnt, sind Bereichsplanungen ohne frühzeitige und umfassende wechselseitige Koordination mit großen Nachteilen verbunden.

So folgert Scharpf zutreffend, daß die Reduktion von Komplexität in jedem Fall mit planerischen Kosten verbunden ist. Er weist aber auch auf die politischen Kosten hin[102]: Durch die Koordination werden mögliche Alternativen vorzeitig aus dem Planungsprozeß ausgeschieden, ohne daß der Entscheid darüber im politischen und demokratischen Prozeß gefällt würde. Außerdem wird die Planung durch die Koordination unelastisch. Die vorgeschlagenen koordinierten Ziele und Maßnahmen sind derart aufeinander abgestimmt, daß kein Element geändert werden kann, ohne daß das sorgfältig aufgebaute Geflecht zerstört wird. Dies führt entweder dazu, daß durch die Opposition gegen einen Teilbereich die gesamte Planung zu Fall kommt, oder daß auf Opposition gerade deshalb ganz verzichtet wird. Beides gefährdet den demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die politischen Konflikte werden nicht offen und öffentlich ausgetragen, sondern verdeckt.

Da wir, wie oben ausgeführt, auf Koordination angewiesen sind, gilt es nach Auswegen zu suchen. Fritz Scharpf schlägt vor, das Problem von zwei Seiten anzugehen: die *mögliche* simultane Problemverarbeitung muß erweitert und die *notwendige* simultane Problemverarbeitung reduziert werden[103]. Dem ersten Ziel dient zum Beispiel das AIDA-Verfahren, das bei Stadt- und Regionalplanungen bereits erfolgreich angewandt wurde[104]. Das zweite Ziel soll durch eine Strukturierung der Problembereiche nach der Intensität ihrer gegenseitigen Abhängigkeit erreicht werden. Scharpf formuliert dazu erste Ansätze eines analytischen Verfahrens[105].

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß jedenfalls beim gegenwärtigen Stand der Kenntnisse eine durchgehende positive Koordination nicht denkbar ist. Alle möglichen Alternativen einer Entscheidung gleichzeitig und gemeinsam zur Diskussion und Disposition zu stellen, erscheint als Utopie. Wir müssen uns damit begnügen, Schritte in die Richtung einer positiven Koordination zu unternehmen.

5. *Planung und Entscheidung*

Die Frage, ob die Planung lediglich Entscheidungsvorbereitung sei oder ob sie selbst Entscheidungen enthalte, wird in der Literatur verschieden beantwortet[106].

Vorab zu Beginn der Planungsdiskussion wurde die Planung eng verstanden. So finden wir bei Edgar Salin die Feststellung: «Jeder Plan nimmt in Gedanken voraus, was Wirklichkeit der Zukunft wird oder werden soll[107].» Eine ähnliche Umschreibung wählt Roman Herzog für die Definition der Planung:

> «Plan ist ein Entwurf, in dem eine beabsichtigte Handlung bzw. eine Mehrheit von Handlungen sowie das damit verfolgte Ziel gedanklich vorweggenommen werden, um den gewünschten Erfolg möglichst sicher, leicht und rasch zu erreichen.» «Planung ist demgemäß die Tätigkeit, durch die ein Plan in dem geschilderten Sinne ausgearbeitet wird[108].»

Yehezkel Dror bezeichnet die Planung als «the process of preparing a set of decisions for action in the future ...[109]». Ähnlich definiert Martin Lendi das Planen als «Phase, welche dem menschlichen Entscheiden und Handeln vorausgeht» oder als «überlegte Vorbereitung von Entscheidungen[110]».

Dieser eingeschränkten Auffassung wird ein weitergehendes Verständnis der Planung entgegengesetzt. So geht Klaus Lompe von einem Planungsbegriff aus, der Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung und Entscheidungsverwirklichung umfaßt[111]. Wilhelm Kewenig betont, daß Planung Entscheidung sei[112]. Von dieser Auffassung geht auch der Bundesrat in seiner Botschaft zum RPG aus:

«Die Raumplanung umfaßt neben der Planung im Sinne der Vorbereitung von Maßnahmen stets auch alle Entscheidungen und Handlungen, welche die räumliche Ordnung beeinflussen[113].»

Dazu im Widerspruch steht allerdings die Aussage des bundesrätlichen Sprechers in der Eintretensdebatte des Ständerates: «Die Raumplanung bedeutet überlegte Vorbereitung von Maßnahmen, um raumplanerische Ziele mit möglichst angemessenem Aufwand zu erreichen[114].» Es ist zu vermuten, daß diese Abschwächung der Bedeutung der Planung mit dem Mißtrauen gegenüber Planung und Planern zusammenhängt, das in einigen ständerätlichen Voten zum Ausdruck kommt[115].

Am besten scheint mir Niklas Luhmann das Wesen der Planung zu treffen: «Planen ist Festlegung von Entscheidungsprämissen für zukünftige Entscheidungen, oder kürzer formuliert: Planen heißt über Entscheidungen entscheiden[116].» Die Planung als «reflexiver Mechanismus[117]» zeichnet sich dadurch aus, «daß zwar einerseits schon bindende Planentscheidungen getroffen werden, daß diese Entscheidungen aber das spätere Entscheiden nicht erübrigen oder inhaltlich vollständig determinieren, sondern mehr oder weniger offenlassen, so daß nochmals entschieden werden muß[118]». Luhmann präzisiert im weiteren, daß man nicht bei jedem Festlegen von Entscheidungsprämissen von Planung sprechen kann, sondern nur «wenn es sich um die Definition eines Entscheidungsproblems und um die Festlegung der Bedingungen seiner Lösung handelt[119]».

Die Vorstellungen Luhmanns, von denen wir uns in dieser Arbeit leiten lassen, entsprechen dem Bild, das wir oben gezeichnet haben. Die Planung soll durch eine Beschränkung des aktuellen Entscheidungs- und Handlungsspielraumes die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit für die Zukunft erhalten, die Planung soll die Richtung festlegen, nicht den genauen Weg, die Planung soll die Entwicklung lenken und dennoch flexibel bleiben.

Aus diesem Verständnis folgt, daß sich die Planung nicht auf die bloße Vorbereitung der Entscheidung beschränken kann. Planung ist Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung zugleich[120].

Die Erkenntnis, daß sich Vorbereitung und Entscheidung nicht trennen lassen, zwingt uns, im späteren Verlauf dieser Arbeit unter dem Blickwinkel der demokratischen Legitimation nach den Entscheidungsorganen im Planungsprozeß zu fragen[121].

6. *Planung und Politik*

6.1 *Das dezisionistische, technokratische und pragmatistische Modell*

Das Verhältnis der Planung zur Politik läßt sich grundsätzlich auf zwei Arten denken: die beiden Bereiche können getrennt oder verbunden werden.

Im Grunde geht es um die alte Frage nach dem Verhältnis des Fachwissens zur Politik. Jürgen Habermas unterscheidet drei Modelle, das «dezisionistische», das «technokratische» und das «pragmatistische [122]». Das *dezisionistische Modell* geht auf Max Weber zurück. Es betont die strikte Trennung von Fachwissen und Politik. Der Sachverständige «versorgt» den Politiker mit technischen Informationen. Dieser entscheidet frei, nach welchen Kriterien und ob er das ausgebreitete Fachwissen nutzen will, und wählt schließlich selbständig die Variante aus, die seinen Wertmaßstäben entspricht. Der Sachverständige ist lediglich Hilfsorgan des Politikers.

Beim *technokratischen Modell* hat sich das Verhältnis des Politikers zum Sachverständigen umgekehrt. Die Entscheidungen werden nach Sachgesetzlichkeiten gefällt, die von Wissenschaftern und Technikern ermittelt werden. Für politische Entscheide bleibt im technischen Staat kein Raum mehr, der Politiker wird zum Vollzugsbeamten [123].

Als Alternative entwirft Habermas das *pragmatistische Modell.* Es ist gekennzeichnet durch ein kritisches Wechselverhältnis zwischen Politiker und Sachverständigen. Eine «wechselseitige Kommunikation» entwickelt sich, indem «einerseits wissenschaftliche Experten die Entscheidung fällenden Politiker beraten und umgekehrt die Politiker die Wissenschafter nach Bedürfnissen der Praxis beauftragen [124]».

6.2 *Dominanz des dezisionistischen Modells in der Schweiz*

In der Schweiz dominiert das dezisionistische Modell. Obwohl zumal die Milizparlamentarier längst auf das Urteil der Fachleute angewiesen und davon abhängig sind, pochen sie auf ihre selbständige Entscheidungskompetenz [125]. Die Funktionsschwäche des Parlamentes wird meist verdrängt, gelegentlich wird das Unbehagen auf einzelne Beamte oder Fachleute projiziert.

So wurde etwa der Delegierte des Bundesrates für die Raumplanung und seine Mitarbeiter oder die Planer allgemein während der Debatten um das RPG mehrmals als Technokraten bezeichnet [126]. Der bundesrätliche Sprecher hat zwar diese Behauptungen mit Recht zurückgewiesen, er hat aber – wohl um seine Vorlage nicht zu gefährden – die Parlamentarier in ihrem Selbstverständnis als unabhängige Entscheidungsinstanz bestärkt [127].

Die Erkenntnis, daß die Politiker mit dem Sachverständigen zusammenarbeiten müssen, um die komplexen staatlichen Probleme zu lösen, ist leider noch zu wenig verbreitet. Vor allem wird in der politischen Praxis nicht immer offen

anerkannt, daß der Sachverständige über seine Rolle als Zudiener herausgewachsen ist und herauswachsen muß, und daß er dadurch an der Entscheidung des Politikers partizipiert.

6.3 *Stellungnahmen in der Literatur*

Auch in der Literatur wird gelegentlich im Sinne des dezisionistischen Modells scharf zwischen technischer Vorbereitung und politischer Entscheidung unterschieden. Bei Edgar Salin lesen wir:

«Eine Entscheidung kann niemals Aufgabe der Wissenschaft sein; diese muß sich darauf beschränken, Entscheidungen vorzubereiten, indem sie Erkenntnisse, Tatsachen und Zahlen zusammenträgt, welche als rationale Grundlage des Handelns und das heißt der Politik dienen können [128].»

Max Imboden betont, daß «technisches Vorbereiten und politisches Entscheiden (...) zwei grundlegend verschiedene Prozesse» sind. «Vorbereitende technische Arbeit bedeutet Darstellung und Profilierung dessen, was nach der Sachlogik einer technisierten Gesellschaft ‹möglich› erscheint.» Dem steht die Politik gegenüber. «Es ist der Beruf des Politikers, im Rahmen des technisch Möglichen den für die Gemeinschaft gangbaren Weg zu bestimmen» (...), «er hat unter Würdigung von Vorzügen und Nachteilen durch Entscheidung zu gestalten [129].» Max Imboden bezeichnet die Vermischung von politischer Entscheidung und technischer Vorbereitung sogar als eine der Ursachen für das «Helvetische Malaise [130]».

Diese strenge Trennung wurde mit Recht angezweifelt. Kurt Eichenberger äußert sich zur Rechtssetzung, daß der «Entscheidungsprozeß notwendigerweise durchsetzt ist von Präparationen und Dezisionen. (..) Es sind beidseits Vermischungen vorhanden, wobei am bedeutsamsten ist, daß die präparativen Verfahrensausschnitte immer auch (Vor-) Entscheidungen enthalten, die nach der heutigen Praxis dem Präparator selbst obliegen [131].» Auch Hans Merz ist der Meinung, «daß sich die beiden Komponenten gesetzgeberischer Arbeit, die politische und die wissenschaftliche, gar nicht reinlich voneinander trennen lassen [132]».

6.4 *Konflikt als Zeichen der Politik*

Wir haben oben die strikte Trennung zwischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung abgelehnt. Wir haben die Entscheidung als Prozeß verstanden, der wohl durch einen formellen Akt abgeschlossen wird; materiell aber wird die Entscheidung durch zahlreiche Teilentscheide vorgeformt. Diese Teilentscheide enthalten politische Wertungen [133].

Gewiß gibt es Lösungsmöglichkeiten, die – jedenfalls in absehbarer Zeit – technisch nicht zu realisieren sind.

Dennoch verbleiben zahlreiche Varianten, die nur durch politische Entscheide reduziert werden können. Es stehen sich nämlich immer zwei oder mehrere Interessen gegenüber, die nicht gleichzeitig im geforderten Maß befriedigt werden können. Dies läßt real oder potentiell eine Konfliktsituation entstehen, ein untrügliches Zeichen, daß wir uns in der Sphäre des Politischen befinden [134].

6.5 *Ablehnung der Trennung von Planung und Politik*

Mit diesen grundsätzlichen Überlegungen haben wir die Voraussetzungen geschaffen, um die Frage nach dem Verhältnis der Planung zur Politik zu beantworten.

Zunächst ist festzuhalten, daß die beiden Bereiche nicht voneinander getrennt werden können [135]. Die Vorstellung, daß der Politiker zu Beginn des Planungsprozesses den Rahmen setzt und am Schluß in völliger Freiheit über das Planungsergebnis und seine Umsetzung in die Realität entscheidet, kann nach dem oben Gesagten nicht richtig sein [136]. Politiker und Planer haben den Planungsablauf vielmehr in ständigem Zwiegespräch schrittweise zu gestalten. Dadurch sind sowohl der Politiker wie der Planer an den politischen Entscheiden beteiligt. Die Gefahr, daß sich der Planer, dem offen eine Teilentscheidungskompetenz zugestanden wird, zum Technokraten emporschwingt, scheint mir nicht größer zu sein, als wenn sein bestehender Einfluß auf den Entscheidungsgang geleugnet wird. Außerdem soll die wechselseitige Kommunikation zwischen Planer und Politiker transparent sein und damit der öffentlichen Kontrolle zugänglich gemacht werden [137].

6.6 *Planung als politischer Prozeß*

Wir haben oben festgehalten, daß wir die Entwicklungsplanung als kreislaufartigen Vorgang verstehen. Nach den Überlegungen zum Verhältnis der Planung zur Politik liegt es nun nahe, die Planung als politischen Prozeß zu bezeichnen [138].

Diese These soll noch von einer anderen Seite beleuchtet werden. Aufgabe der Planung ist es, systematisch gegenwärtige und vorab zukünftige Interessen aufzuzeigen, miteinander in Verbindung zu setzen, gegeneinander wertend abzuwägen und allgemein die Entwicklungsrichtung in die Zukunft festzulegen.

Dieser weitgefaßte Auftrag geht auch aus dem Zweckartikel 1, Abs. 2 des RPG deutlich hervor. Die Raumplanung hat u. a. die «räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens» zu schaffen (lit. b), «die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten (zu fördern) und ... die Entwicklung der großen Städte auf dieses Ziel hinzulenken» (lit. c) und «eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmäßige Nutzung» zu verwirklichen (lit. d). Es leuchtet ohne weiteres ein, daß diese Aufgaben nicht gelöst werden können, ohne daß zahlreiche Interessenkonflikte aufgedeckt und ausge-

tragen werden, und ohne daß ständig ein Konsens über die konkreten Maßnahmen geschaffen wird.

Da wir mit Fritz Scharpf [139] die Konfliktaustragung und Konsensbildung als wesentliche Elemente des Politischen ansehen, scheint es uns gerade auch im Blick auf ihre Aufgaben gerechtfertigt, die Planung als politischen Prozeß zu verstehen.

7. *Planung als Staatsaufgabe*

Wir wollen uns nun der Frage zuwenden, ob und wieweit dem Staat die Aufgabe zukommt, zu planen und damit die gesellschaftliche Entwicklung zu lenken. Der Versuch, diese Frage zu beantworten, führt uns auf letzte staatstheoretische Probleme, die wir hier nicht vertieft behandeln können. Immerhin soll in diesem Abschnitt das Staatsverständnis geklärt werden, das dieser Arbeit zugrunde liegt.

7.1 *Funktionen des modernen Staates*

Der moderne Staat ist Leistungsstaat. Diese Teilfunktion des Staates bestätigt sich in der täglichen Wirklichkeit zu häufig, als daß sie hier bewiesen werden müsste [140]. Die staatlichen Leistungen sind auf zwei Ziele ausgerichtet: sie sollen die soziale Sicherheit aller Bürger, vor allem auch der Benachteiligten und Hilfsbedürftigen gewährleisten, sowie auf einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit auf soziale Gerechtigkeit hinwirken. Deshalb wird der moderne Staat vielfach als Sozialstaat bezeichnet.

«Der Staat ist planender, verteilender, gestaltender, individuelles wie soziales Leben erst ermöglichender Staat, und er ist dies nicht nur im Sinne einer Gegebenheit, sondern ihm ist diese Aufgabe von Rechts wegen gestellt.»

In diese Formulierung hat Konrad Hesse schon vor einiger Zeit die Rolle des Staates gefaßt [141]. Er bezieht seine Überlegungen zwar auf das Verfassungssystem des deutschen Grundgesetzes, das in Art. 20 die Bundesrepublik als demokratischen und sozialen Bundesstaat bezeichnet. Sie treffen aber ebenso auf die Schweiz zu. Jörg P. Müller hat einleuchtend dargestellt, daß dem Zweckartikel der BV (Art. 2) und der Wohlfahrtsklausel des Art. 31 bis, Abs. 1 BV eine der Sozialstaatsklausel des Bonner Grundgesetzes vergleichbare Bedeutung zukommt [142]. Die Funktion des Zweck- und Wohlfahrtsartikels «liegt darin, die Förderung der Wohlfahrt als Staatszweck zu proklamieren, also als Gemeinschaftsaufgabe, durch die sich der Staat auch heute aktualisiert und legitimiert [143]». Die beiden Funktionen des Staates als Leistungs- und Sozialstaat sind grundsätzlich unbestritten. Zweifel bestehen aber – vorab in jüngster Zeit – über das Ausmaß der sozialstaatlichen Leistungen und über die Leistungsfähigkeit des Staates. Außerdem trifft man bei Politikern und Bürgern biswei-

len eine zwiespältige Haltung: einerseits erwarten sie staatliche Leistungen, andererseits sind sie oft nicht bereit, dem Staat die dazu nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen [144]. Es ist deshalb zu betonen, daß der Verpflichtung des Gemeinwesens zur sozialen Leistung die Pflicht des einzelnen gegenübersteht, sich nach seinen Möglichkeiten an den Lasten zu beteiligen [145].

Auf einer anderen Ebene liegt die folgende Differenzierung. Der Staat hat Ordnungsaufgaben. Darunter wird seit dem liberalen Staatsdenken des letzten Jahrhunderts die Funktion des Staates verstanden, den ungestörten Ablauf gesellschaftlicher Prozesse durch Ordnungsmaßnahmen zu gewährleisten sowie Notsituationen einzelner oder von Gruppen zu mildern.

Seit einiger Zeit ist der Staat teilweise dazu übergegangen, die gesellschaftliche Entwicklung gezielt zu beeinflussen. Er beschränkt sich nicht mehr darauf, zu reagieren, sondern ergreift bisweilen selbst die Initiative. Der moderne Staat ist zum Gestaltungsstaat geworden. Diese gestaltende, lenkende Funktion des Staates wird allerdings nicht überall anerkannt. Nicht nur das Maß der staatlichen Lenkung, sondern auch der Grundsatz wird in Zweifel gezogen. Man gewinnt gelegentlich den Eindruck, daß es genügt, eine Vorlage mit dem Fluch des «Staatsinterventionismus» oder des «Dirigismus» zu brandmarken, um ihre Annahme zu vereiteln [146, 147].

7.2 *Zukunftsbezogener Staat*

Ein Gestaltungsstaat muß vorausdenken, um von den Ereignissen der Zukunft nicht ständig überrascht zu werden. Er muß voraushandeln, um sich und seinen Bürger in der Zukunft die nötige Entscheidungs- und Handlungsfreiheit zu bewahren. Einige Indizien deuten darauf hin, daß das prospektive Denken und Handeln im staatlichen Bereich erst in Ansätzen vorhanden ist. Von einer vorwärtsgerichteten Politik kann vorläufig nur selten die Rede sein.

Diese Behauptung soll an drei Beispielen nachgewiesen werden. Die Revision des Artikels 31 quinquies BV, die dem Bund vorab die bisher fehlende verfassungsrechtliche Grundlage zur Bekämpfung der Überkonjunktur verschaffen sollte, kam nach jahrelangen Beratungen zur Volksabstimmung, als bereits eine Rezession der Konjunktur begonnen hatte [148]. Das zweite Beispiel betrifft die Presseförderung. Obwohl die regionale und politische Vielfalt der Presseerzeugnisse in den beiden letzten Jahrzehnten erheblich abgenommen hat und die Entwicklung zur Pressekonzentration unter pluralistischen, föderalistischen, demokratischen und grundrechtlichen Gesichtspunkten bedrohlich ist, wurden bisher vom Staat keine Maßnahmen getroffen. Eine 1973 eingesetzte Expertenkommission legt nun einen Bericht sowie Anträge zur Revision des Art. 55 BV und einen Entwurf zu einem Presseförderungsgesetz vor [149]. Vernehmlassung, Erarbeitung des bundesrätlichen Entwurfes, parlamentarische Beratung und Volksabstimmung werden zweifellos noch einige Jahre beanspruchen, so daß zu befürchten ist, daß die Schutz- und Fördermaßnahmen zu spät kommen. Auch die schweizerische Raumplanung steht unter zeitlichem Verzug. Gewisse Regionen sind bereits weitgehend zersiedelt, und das Wachstum der Ballungsräume ist soweit

fortgeschritten, daß die Hauptziele des RPG, die Dezentralisation der Besiedelung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten und die Begrenzung des Siedlungsgebietes [150], wohl nur unter größten Anstrengungen erreicht werden können.

Ein aussagekräftiges Indiz für unsere Behauptung ist schließlich auch die Häufigkeit, mit der die Rechtssetzung des Bundes auf dem Weg des dringlichen Bundesbeschlusses nach Art. 89 bis BV erfolgt [151].

Der weitgehende Verzicht auf Vorausschau und zukunftsgerichtetes Handeln hat bedeutsame Folgen. Zahlreiche Probleme können nicht rechtzeitig und hinterher, wenn überhaupt, nur mit beträchtlichem Mehraufwand gelöst werden. So wird die begrenzte Kapazität des Staates immer mehr absorbiert, und neue oder zukünftige Probleme können kaum aufgegriffen werden. Dieses Bild entspricht den Schlußbemerkungen des Bundesrates im Rechenschaftsbericht über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 [152]. Die Gründe für das wenig prospektive und verzögerte Handeln des Staates sind vielschichtig. Einerseits ist es in einem pluralistisch strukturierten Staat grundsätzlich schwierig, rasch einen Konsens der verschiedenen Entscheidungsträger zu erreichen. Fritz Scharpf stellt die These auf, das puralistische System tendiere zu einem «Konservativismus aus strukturellen Gründen [153]». Andererseits muß hier auf das Staatsverständnis hingewiesen werden. Solange dem Staat lediglich die Rolle des «Nachtwächters» zugedacht wird, der den Ablauf des autonomen gesellschaftlichen Prozesses zu gewährleisten und Ungleichgewichte reaktiv zu mildern hat, braucht er kaum vorauszusehen. Sobald er aber gestaltend und aktiv auf die Entwicklung der Gesellschaft einwirken soll, muß er prospektiv denken und handeln. Aus dieser Gegenüberstellung der beiden idealtypischen Staatsverständnisse und aus der oben festgestellten geringen zukunftsgerichteten Handlungsweise des Staates kann vorläufig geschlossen werden, daß das bewußte oder unbewußte Staatsverständnis der politischen Entscheidungsorgane in der Schweiz näher beim Nachtwächterstaat als beim Gestaltungsstaat liegt.

7.3 *Der gestaltende und planende Staat*

In dieser Arbeit wird der Staat als sozialer Leistungs- und Gestaltungsstaat verstanden. Dabei möchten wir im Hinblick auf unser Thema das Gewicht speziell auf die Gestaltungsfunktion legen.

Der Staat hat die Aufgabe, die gesellschaftliche Entwicklung im Sinne einer Richtungsangabe zu lenken. Er hat den Ausgleich der verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen immer wieder zu schaffen, wobei er sich an einer materiellen Gerechtigkeit orientiert. Er hat auf den Ausgleich der Startchancen seiner Bürger und auf eine gleichmäßige Teilhabe an wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Gütern hinzuwirken. Dabei ist der demokratische Staat permanent auf den Konsens seiner Bürger angewiesen. Er muß deshalb dafür sorgen, daß dieser Konsens stets erarbeitet werden kann, indem gesellschaft-

liche Konflikte aufgedeckt und in einem geregelten, demokratischen Verfahren ausgetragen werden können.

Wir haben bereits oben kurz erwähnt, daß wir den Staat nicht als autonomes System verstehen. Diese These bezieht sich insbesondere auf das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, das im folgenden kurz zu streifen ist.

Dem altliberalen Staatsverständnis entspricht es, die beiden Bereiche zu trennen und einander entgegenzusetzen [154]. Der sich selbst regulierenden Gesellschaft steht ein Staat gegenüber, der sich darauf beschränkt, diesen eigengesetzlichen Prozeß zu gewährleisten. Diese Vorstellung kann dem oben gezeichneten Bild des Sozialstaates nicht entsprechen. Staat und Gesellschaft durchdringen und beeinflussen sich vielmehr gegenseitig [155]. Sie stehen in einem dialektischen Verhältnis [156]. Die Gesellschaft kann ohne die Aktivität des Staates nicht bestehen und der Staat ist auf die Kooperation und die Kommunikation der Gesellschaft angewiesen [157].

Der moderne Staat kann sich seiner gestaltenden Funktion nicht entziehen. Die Planung ist, wie wir oben gesehen haben, ein sehr wirksames Gestaltungsinstrument. Daraus ergibt sich, daß die Planung je länger desto mehr zur unabdingbaren Voraussetzung wird, daß der Staat seinen Aufgaben gerecht werden kann [158].

II. POLITISCHE PLANUNG

Einleitung

Der Begriff «politische Planung» ist meines Wissens zum ersten Mal von Joseph Kaiser verwendet worden [1]. Seither wurde er von deutschen Autoren immer wieder aufgenommen, vor allem im Zusammenhang mit der in der BRD eingeleiteten Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung [2]. Auch in der schweizerischen Literatur findet sich seit kurzem der Begriff der politischen Planung [3]. Hingegen ist er hier noch nicht in eine breitere wissenschaftliche oder öffentliche Diskussion eingegangen.

Zunächst müßen wir uns fragen, ob der Begriff «politische Planung» nicht ein Pleonasmus ist. Aus unseren Ausführungen über das Verhältnis zwischen staatlicher Planung und Politik [4] und dem Verständnis der Planung als politischem Prozeß könnte man schließen, daß jede staatliche Planung auch politische Planung ist. Verschiedene Autoren scheinen denn auch die beiden Begriffe als Synonyme zu verwenden [5].

Zu einfach wäre die Erklärung, daß die politische Planung vorab von Systemtheoretikern beschrieben werde, die den Staat als politisches System und staatliche Planung folglich als politische Planung bezeichnen [6]. Bei den meisten Autoren – seien sie nun Vertreter der Systemtheorie oder nicht – ergibt sich nämlich aus dem weiteren Zusammenhang, daß sie nicht jede staatliche Pla-

nung bzw. jede Planung im politischen System auch als politische Planung verstehen.

Der Begriff der politischen Planung hat sich indessen noch in keiner Weise verfestigt. Es scheint uns deshalb nicht sinnvoll, nach Definitionen zu suchen. Vielmehr sollen im folgenden einige Strukturmerkmale der politischen Planung aufgezeigt werden. Wir gehen dabei von den Merkmalen aus, die wir oben für die staatliche Planung zusammengestellt haben und untersuchen sie auf ihre Bedeutung für die politische Planung. So werden wir abschließend auch die Frage beantworten können, wie sich die politische Planung in das Gefüge der staatlichen Planungen einordnet.

1. *Struktur der politischen Planung*

1.1 *Entwicklungsplanung*

Unter politischer Planung verstehen wir im folgenden stets Entwicklungsplanung[8]. Politische Planung will nicht einen zukünftigen Zustand aufgrund vorgegebener Ziele ordnen. Sie will vielmehr einen Entwicklungsprozeß gestalten, wobei dessen Zielsetzungen in das Planungsverfahren einbezogen werden. Politische Planung will dem Staat ermöglichen, in Kenntnis der gegenwärtigen Situation und der möglichen Entwicklungen die Ziele zu bestimmen, nach denen sich die zukünftige staatliche Tätigkeit ausrichten soll sowie die Maßnahmen festzulegen, die diese Ziele zu erreichen versprechen. Aufgabe der politischen Planung ist es, den gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß in eine bestimmte Richtung zu lenken und damit die gestaltende Funktion des Staates zu gewährleisten. Politische Planung ist, so hat es Ulrich Scheuner formuliert, ein Instrument der Strategie[9].

1.2 *Zeitmoment*

Politische Planung ist in die Zukunft gerichtet. Sie ermöglicht vorausschauendes und damit rechtzeitiges Handeln des Staates. Politische Planung ist vorwiegend auf mittlere oder lange Fristen bezogen.

1.3 *Lenkungsfunktion*

Politische Planung ist Rahmenplanung, nicht Detailplanung. Sie beschränkt sich darauf, die wesentlichsten Grundlagen, die «allgemeinen Linien[10]» festzulegen und läßt bewußt Raum für weitere selbständige Planungen, welche die Ziele und Maßnahmen konkretisieren und ergänzen können.

Rahmenplanung verlangt eine besonders rigorose Selektion von Zielen und Maßnahmen. Wenn diese zusätzlich nach Prioritäten abgestuft werden, erhöht

sich die Lenkungskraft der Planung. Es stellt sich dann noch die Frage, ob die grundsätzlichen politischen Konflikte im Planungsprozeß ausgetragen und zu einem Konsens verarbeitet werden können. Gelingt dies – möglicherweise durch den Erlaß von Rechtsnormen –, so kommt der politischen Planung eine hohe Verbindlichkeit zu.

1.4 *Koordinationsfunktion*

Politische Planung koordiniert Teilaufgaben des Staates. Sie faßt einzelne Probleme zu Problembereichen zusammen und versucht, sie gesamthaft und aufeinander abgestimmt einer Lösung zuzuführen. Die politische Planung kann sich in zwei Dimensionen abspielen. Man unterscheidet Sektorplanungen von Gesamtplanungen. Bei dieser Differenzierung wiederholt sich, was wir schon mehrmals festgehalten haben: die Begriffe werden in der Literatur uneinheitlich verwendet und teilweise unterschiedlich interpretiert. Die Sektorplanung wird auch als Bereichs-[11], Fach-[12] oder Ressortplanung[13] bezeichnet und die Gesamtplanung wird mit Querschnittsplanung[14] gleichgesetzt. Umfang und Koordinationsgrad der unter den gleichen Begriff subsumierten Planung kann aber von Autor zu Autor variieren.

Der Begriff der Aufgabenplanung eignet sich nicht zur Differenzierung der Dimension der politischen Planung[15]. Er wird zu Recht sowohl für Sektoral- wie für Gesamtplanungen verwendet und nur gegen die Finanzplanung bzw. Ausgabenplanung abgegrenzt[16].

1.4.1 *Sektoralplanung*

Unter Sektoralplanung verstehen wir die Planung eines abgegrenzten staatlichen Aufgabenbereiches. Sie koordiniert verschiedene Teilbereiche, indem sie ihnen gewisse grundsätzliche Ziele und Maßnahmen vorschreibt.

Als Beispiel könnte die schweizerische Gesamtverkehrsplanung angeführt werden. Diese soll den Verkehr auf der Straße, auf der Schiene, in der Luft und im Wasser sowie die Rohrleitungen umfassen und bestehende Teilbereichsplanungen, wie etwa die Nationalstraßenplanung, die Sachplanungen der SBB oder die kantonalen Verkehrsplanungen, zu einer Sektoralplanung koordinieren[17]. Die Raumplanung hat nach der in dieser Arbeit verwendeten Terminologie ebenfalls den Charakter einer Sektoralplanung[18]. Sie hat zwar einen hohen «Querschnittsbezug», d. h. sie koordiniert eine Reihe von raumrelevanten Teilbereichen anderer Planungen (Art. 22 RPG). Sie ist aber beispielsweise der Gesamtverkehrsplanung nicht übergeordnet, sondern steht auf der gleichen Ebene. Denn die Verkehrsplanung enthält nicht bloß raumrelevante, sondern etwa auch wirtschaftliche und soziale Aspekte, die sich mit den entsprechenden Aspekten in der Raumplanung nur teilweise decken. Die Raumplanung hat sich deshalb auf die Verkehrsplanung auszurichten, wie umgekehrt die Verkehrsplanung auf die Raumplanung. Der Raumplanung kommt freilich ein gewisses Übergewicht zu, einerseits durch ihren höheren Querschnittsbezug, andererseits durch ihren zeitlichen Vorsprung.

1.4.2 *Gesamtplanung*

Die Gesamtplanung steht eine Stufe höher. Sie will mehrere Sektoralplanungen koordinieren. Darunter ist nicht eine bloße Addition der Sektoralplanungen, sondern ihre die einzelnen Bereiche übergreifende positive Koordination zu verstehen [19].

Dieser integrierende Planungsvorgang ist sehr anspruchsvoll. Der politischen Gesamtplanung wird, wie Fritz Scharf gezeigt hat [20], durch die Komplexität Grenzen gesetzt. Aus diesem Grund wird die sogenannte flächendeckende, integrierte Gesamtplanung *aller* staatlichen Aufgaben als eine Illusion bezeichnet [21].

Außerdem ist zu betonen, daß durchaus nicht alle Bereiche staatlicher Tätigkeit geplant werden müßen. Aber auch wenn die politische Planung auf die wesentlichen staatlichen Aufgabenbereiche beschränkt wird, sind die Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen. Von einem Tag auf den andern wird man keinesfalls eine politische Gesamtplanung schaffen können. Der Vorschlag Fritz Scharpfs, vorläufig sogenannte Kernplanungen anzustreben, scheint deshalb sehr sinnvoll [22]. Dies bedeutet, daß bewußt auf perfektionistische Modelle verzichtet wird.

1.4.3 *Aufgabenplanung – Ausgabenplanung*

Zur Gesamtplanung gehört die gegenseitige Abstimmung der koordinierten Aufgabenplanungen und der Ausgabenplanung. Wir sprechen bewußt von einer gegenseitigen Abstimmung, da wir die oft zitierte Behauptung, die Finanzplanung sei das «Regierungsprogramm in Zahlen [23]» nicht für richtig ansehen [24]. Die Finanzplanung hat im Gegensatz zu einem Regierungsprogramm, d. h. zur Aufgabenplanung, nicht den Zweck festzulegen, welche Aufgaben in welcher Dringlichkeit und in welchem Ausmaß vom Staat erledigt werden sollen. Zweck der Finanzplanung ist vielmehr, Einnahmen und Ausgaben des Staates möglichst präzis zu schätzen und die Maßnahmen aufzuzeigen, die das Gleichgewicht des staatlichen Haushaltes für mehrere Jahre sichern können [25]. Die Verteilung der möglichen Ausgaben setzt aber eine Aufgabenplanung voraus, in deren Verlauf die verschiedenen staatlichen Aufgaben nach politischen Kriterien bewertet, gegeneinander abgewogen und miteinander koordiniert worden sind. «Vollzieht sich Aufgabenplanung nur über das Vehikel der Finanzplanung, so wird eine in der Sache selbst angelegte Spannung und Komplexität auf falsche Weise reduziert [26].»

Die Finanzplanung setzt der Aufgabenplanung einerseits Grenzen und wird andererseits, was die Verteilung der Ausgaben betrifft, von der Aufgabenplanung bestimmt. Eine derartige positive Koordination von Aufgaben- und Ausgabenplanung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der politischen Planung [27].

1.5 *Entscheidungsfunktion*

Planung ist, wie wir oben gesehen haben, nicht bloß Entscheidungsvorbereitung, sondern auch Entscheidung selbst. Politische Planung ist eine Vorentscheidung über politische Entscheide. Ernst-Wolfgang Böckenförde erwähnt zu Recht, daß die politischen Entscheide nicht mehr in einem Akt, sondern stufenweise, im Rahmen der verschiedenen sachlich-zeitlichen Stadien des Planungsvorganges erfolgen[28].

1.6 *Planung und Politik*

Bei der politischen Planung ist das Verhältnis zwischen Planung und Politik besonders eng und offensichtlich.

Politische Planung als Vorentscheidung über die Richtung des gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses enthält eine ganze Reihe fundamentaler Wertungen. Weil politische Planung auf mittlere oder lange Frist ausgerichtet ist, sich auf grundsätzliche Aspekte beschränkt und eine hohe Koordinationsleistung in sich birgt, haben diese Wertungen erhebliche Konsequenzen. Sie können deshalb nur in einem Verfahren ausgewählt werden, in dessen Verlauf Konflikte aufgedeckt, ausgetragen und zu Konsensen verarbeitet worden sind.

Konfliktaustragung und Konsensbildung haben wir als wesentliche Elemente der Politik verstanden[29]. Politische Planung kann deshalb auch als geplante Politik bezeichnet werden[30].

1.7 *Zusammenfassung*

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, daß wir unter politischen Planungen diejenigen staatlichen Planungen zu verstehen haben, in deren Verlauf politische Vorentscheide von erheblicher Tragweite zu fällen sind. Dies trifft zu, wenn durch einen Planungsvorgang die mittel- oder langfristige Entwicklung der staatlichen Tätigkeit in ihren Grundzügen festgelegt werden soll. Dabei stehen insbesondere auch die Zielsetzungen sowie die Prioritäten des staatlichen Handelns zur Disposition. Zur zentralen Aufgabe der politischen Planung gehört es, die betroffenen gesellschaftlichen Interessen in den Planungsvorgang einzubeziehen, die entstehenden Konflikte sichtbar zu machen und Konsense zu erarbeiten.

III. POLITISCHE PLANUNG IN DER SCHWEIZ

Einleitung

In der Schweiz wird gegenwärtig noch nicht in umfassender, systematischer

Weise politisch geplant. Hingegen sind Ansätze zu verschiedenen Sektoralplanungen und zu einer Gesamtplanung sichtbar. Diese weichen allerdings in ihrer Entwicklung und ihrem Umfang erheblich voneinander ab, was die folgende Darstellung verdeutlichen wird.

Wir fragen uns zuerst nach den Ansätzen zu politischen Sektoralplanungen und legen dann ein besonderes Gewicht auf die Richtlinien der Regierungspolitik, die eine politische Gesamtplanung bewirken wollen. Unsere Bestandesaufnahme beschränkt sich auf die Ebene des Bundes.

1. *Ansätze zu politischen Sektoralplanungen*

1.1 *Planung der Sicherheitspolitik*

1.1.1 *Übersicht*

Die militärische Landesverteidigung, insbesondere die Beschaffung von Rüstungsgütern, war eine der ersten staatlichen Tätigkeiten, die systematisch geplant wurden[1]. So erstaunt es nicht, daß auch im umfassenderen und übergeordneten Bereich der Sicherheitspolitik die Planung weiter fortgeschritten ist als in anderen Bereichen der Politik.

Angeregt durch einen parlamentarischen Vorstoß sowie durch einen Antrag des Generalstabchefs setzte das EMD Mitte 1967 eine Studienkommission ein, die beauftragt wurde, den Entwurf zu einer strategischen Konzeption der Schweiz auszuarbeiten[2]. Die Kommission beschränkte sich im Verlaufe ihrer Arbeiten auf die Sammlung und Beurteilung der Grundlagen für einen derartigen Entwurf. Ihr Bericht wurde Ende 1969 abgeschlossen, aber erst Anfang 1971 publiziert[3].

Am 26. 6. 1973 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz[4]. Dieser Bericht, der sich weitgehend auf die Arbeiten der Studienkommission Schmid stützt, gibt die bundesrätliche Konzeption der Gesamtverteidigung wieder.

Die Konzeption hat vorab zwei Zwecken zu dienen:

- «Sie soll den allgemeinen Rahmen unserer Sicherheitspolitik abstecken und damit verbindliche Richtpunkte für das Planen und Handeln der einzelnen Instanzen setzen.
- Sie soll dem Schweizer Volk Einblick in die Vielschichtigkeit der staatlichen Selbstbehauptung geben und ihm die Beurteilung der sicherheitspolitischen Maßnahmen ermöglichen[5].»

Die Gesamtverteidigungskonzeption soll, kurz gesagt, Planungs- und Informationsinstrument sein.

1.1.2 *Inhalt und Aufbau der Gesamtverteidigungskonzeption*

Für die Darstellung des Inhaltes der Gesamtverteidigungskonzeption folgen wir

dem Aufbau des bundesrätlichen Berichtes. Wir werden dabei feststellen, daß die einzelnen Kapitel weitgehend den Stufen des Planungsprozesses entsprechen.

Der Bericht beginnt mit einem einführenden Kapitel, in dem kurz die sicherheitspolitische Weltlage, Notwendigkeit und Zweck einer Sicherheitspolitik sowie das Verhältnis von Politik und Strategie erläutert werden. Dieses Kapitel gibt die Phase der Planungsinitiative wieder. Es enthält die Definition des Problems, den Planungszweck, eine Abgrenzung des Planungsbereiches sowie begriffliche und planerische Grundlagen. Anschließend folgen «die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz». Diese liegen auf einer sehr grundsätzlichen und abstrakten Ebene. Sie haben teilweise den Charakter von allgemeinen Staatszielen, die der Sicherheitspolitik übergeordnet sind. Man könnte sie deshalb auch als Randbedingungen der Sicherheitspolitik bezeichnen.

Unter dem Titel «Bedrohung» finden sich Angaben über gegenwärtige und mögliche zukünftige Formen der Bedrohung der Sicherheit. Damit schildert der Bundesrat den sicherheitspolitischen Ist-Zustand sowie Projektionen und Prognosen für die Zukunft. Als viertes Kapitel schließen sich «strategische Zielsetzungen» an. Diese konkretisieren die oben aufgeführten sicherheitspolitischen Ziele, haben teilweise aber auch schon den Charakter von grundsätzlichen Maßnahmen. Danach werden die «strategischen Mittel» dargestellt. Den verschiedenen Zielen werden unterschiedliche Maßnahmen zugeordnet. Es fällt auf, daß die Maßnahmen den Zielen nicht systematisch zugeordnet werden und daß sie vielfach sehr allgemein formuliert sind. In einem sechsten Kapitel wird «die Führung im Rahmen der Gesamtverteidigung» beschrieben. Diese weitgehend organisatorischen Ausführungen können als Teil einer sicherheitspolitischen Detailplanung oder als Teilprogrammierung bezeichnet werden. Am Ende des Berichtes über die Sicherheitspolitik werden die wesentlichsten Elemente der Gesamtverteidigungskonzeption in «Leitsätzen» zusammengefaßt.

Im sechsten Kapitel findet sich unter der Bezeichnung «Der Werdegang strategischer Entschlüsse» ein knapper Hinweis, daß im Bereich der langfristigen strategischen Planung die sicherheitspolitische Zielsetzung periodisch mit der Diagnose künftig möglicher weltpolitischer und strategischer Ereignisse verglichen werden muß. Dies läßt uns schließen, daß die Erarbeitung der Gesamtverteidigungskonzeption nicht ein einmaliger Akt war, sondern daß Phasen der Planungskontrolle und Planungskorrektur, d. h. Rückkoppelungen, vorgesehen sind. Der Bundesrat legt sich allerdings in keiner Weise fest, weder zeitlich noch in bezug auf das Verfahren der Planungsrevision.

1.1.3 *Konfrontation der Gesamtverteidigungskonzeption mit den Kriterien der politischen Planung*

Die Gesamtverteidigungskonzeption ist offensichtlich Ausdruck einer Entwicklungsplanung. Denn primärer Zweck der Konzeption ist es, die staatliche Tätigkeit im Bereich der Gesamtverteidigung zu lenken und zu gestalten. Außerdem sind die Zielsetzungen der Sicherheitspolitik in den Planungsprozeß einbezogen.

Daß die Konzeption nicht auf kurze, sondern auf mittlere und längere Fristen ausgerichtet ist, wird zwar nicht explizit erwähnt, geht aber aus dem Zusammenhang hervor[6].

Die Gesamtverteidigungskonzeption ist eine Rahmenplanung. Dies ergibt sich sowohl aus dem Bericht [7] als auch aus den Erläuterungen des Bundesrates in der parlamentarischen Beratung [8]. Eine detailliertere Planung eines Teilbereiches der Gesamtverteidigung, der militärischen Landesverteidigung, wird im «Leitbild Armee» folgen, das gegenwärtig durch die Verwaltung erarbeitet wird [9].

Die Selektion von Zielen und Maßnahmen sowie ihre Ordnung nach Prioritäten haben wir als wesentliches Merkmal der politischen Planung bezeichnet. Wir finden in der Gesamtverteidigungskonzeption eine Auswahl von Zielen und Mitteln der Sicherheitspolitik, die zwar nicht systematisch und gesamthaft in eine Rangordnung gebracht werden. Es werden aber mehrmals einzelne Ziele und Maßnahmen gegeneinander abgewogen und nach ihrer Bedeutung und Dringlichkeit abgestuft [10].

Die Frage, ob die grundsätzlichen politischen Konflikte während der Erarbeitung der Gesamtverteidigungskonzeption ausgetragen wurden, läßt sich nicht eindeutig beantworten. Auffällig ist, daß im Bericht unterschiedliche Auffassungen zur Sicherheitspolitik Eingang gefunden haben. Dies erklärt auch die nahezu einhellige Zustimmung des Parlamentes [11], so daß man sagen könnte, die Gesamtverteidigungskonzeption des Bundesrates beruhe auf einem Konsens der wesentlichen politischen Kräfte des Landes.

Dazu ist allerdings beizufügen, daß das Parlament den Bericht lediglich diskutieren und zur Kenntnis nehmen konnte [12]. Hätte es die Möglichkeit gehabt, Änderungen an der Konzeption vorzunehmen, wären die politischen Divergenzen gewiß deutlicher zum Ausdruck gekommen. Außerdem muß betont werden, daß die Äußerungen der Gesamtverteidigungskonzeption auf einem allgemeinen, abstrakten Niveau stehen, wo ein Konsens leichter herzustellen ist als auf einer tieferen, konkreteren Stufe. Indem die Gesamtverteidigungskonzeption darauf verzichtet, systematisch Prioritäten zu setzen, vorab in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, werden die Gegensätze zusätzlich gemildert. Es ist deshalb zu vermuten, daß zahlreiche Konflikte verdeckt blieben.

Die Gesamtverteidigungskonzeption koordiniert verschiedene Teilbereiche, vorab Teile der Außenpolitik, die militärische Landesverteidigung, den Zivilschutz, die kriegswirtschaftliche Vorsorge und den Staatsschutz zu einer umfassenden Sicherheitspolitik. Damit ordnet und gestaltet sie einen Bereich der staatlichen Tätigkeit. Es ist einleuchtend, daß dies nicht geschehen kann, ohne auf andere Bereiche Bezug zu nehmen. So finden wir etwa den Hinweis, daß im Interesse der Sicherheitspolitik die Abhängigkeit der Schweiz von wirtschaftlichen Rohstoffen, insbesondere von Energie aus dem Ausland, reduziert werden sollte [13]. Erstaunlich ist, daß keine der damals begonnenen Bereichsplanungen erwähnt wird, obwohl der Zusammenhang der Sicherheitspolitik mit der Raumplanung [14] oder mit der Verkehrsplanung offensichtlich ist. Ein weiterer entscheidender Querschnittsbezug [15], derjenige zur Finanzplanung, wird in der Gesamtverteidigungskonzeption nicht hergestellt. Kaum je finden wir einen

Hinweis, daß es zur Verwirklichung der Sicherheitspolitik finanzieller Mittel bedarf [16], und erst recht fehlen Angaben über die Größenordnung der benötigten finanziellen Ressourcen. Dies ist ein bedeutender Mangel der Gesamtverteidigungskonzeption, der sich auf ihre Verbindlichkeit und Lenkungskraft erheblich auswirken wird.

1.2 *Planung der Raumordnungspolitik*

1.2.1 *Übersicht*

Obschon die Raumplanung diejenige Bereichsplanung ist, die gegenwärtig wohl am meisten vorangetrieben wird, gibt es noch kein Raumordnungskonzept, das die Ziele und Maßnahmen der schweizerischen Raumordnungspolitik wiedergibt. Die Planung der Raumordnungspolitik ist jedoch eingeleitet. Sowohl Teile des RPG wie das raumplanerische Leitbild CK-73 enthalten politische Grundentscheide über Ziele und Maßnahmen der zukünftigen Raumordnung.

Das Raumplanungsgesetz. Der erste Schritt zu einer Planung der Raumordnungspolitik erfolgte durch die Schaffung einer Kompetenznorm zur Grundsatzgesetzgebung des Bundes auf dem Gebiete der Raumplanung (Art. 22 quater BV). Damit war die Phase der Planungsinitiative eingeleitet. Der Planungsprozeß kam jedoch erst während der Vorbereitung des RPG richtig ins Rollen. Der Entwurf des Bundesrates zum Raumplanungsgesetz entstand in den Jahren 1969 bis 1971 [17]. Er wurde im Parlament äußerst intensiv beraten, so daß das Gesetz erst am 4. 10. 1974 verabschiedet werden konnte [18]. Da anschließend das Referendum ergriffen wurde, muß das Gesetz vom Volk bestätigt werden. Die Abstimmung wird im Sommer 1976 stattfinden [19].

Gestützt auf Forschungen der Wissenschaft, vorab des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETHZ, wurden im RPG die grundsätzlichsten Zielsetzungen, einige inhaltliche und organisatorische Maßnahmen sowie das Verfahren der Raumplanung geregelt.

Die Zielsetzung der Raumplanung, die der Bundesrat lediglich als «Leitlinien» für die Planung bis zum Vorliegen der weiteren materiellen Grundsätze verstehen wollte (Art. 29 des Entwurfes) [20], wurden vom Parlament in die Zweckartikel aufgenommen. Die jetzt in Art. 1, Abs. 2 RPG verankerten Ziele haben einen unterschiedlichen Charakter. Einerseits finden wir ganz allgemeine Zielsetzungen ohne große Aussagekraft, andererseits Grundsätze der Raumplanung, die Teile der wünschbaren zukünftigen Raumordnung festlegen. Das wichtigste Ziel ist die in lit. c postulierte «Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten [21]. Durch diesen raumordnungspolitischen Entscheid des Parlamentes fallen einige mögliche Varianten einer zukünftigen Siedlungsstruktur außer Betracht [22].

Neben dieser grundsätzlichen Zielsetzung enthält das RPG eine Reihe von Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele ermöglichen sollen. Sie be-

treffen teils den Inhalt, teils das Verfahren der Raumplanung. Als grundsätzliche inhaltliche Bestimmungen sind etwa die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet (Art. 11) oder die Regelung der Bauzone (Art. 26) zu nennen.

Ferner finden wir einige «besondere Maßnahmen», Instrumente, die die Raumplanung zu ihrer Verwirklichung benötigt, etwa die Landumlegung, die Enteignung oder die Mehrwertabschöpfung. Die meisten Normen des RPG beziehen sich indessen auf das Verfahren der Raumplanung. Darunter fällt u. a. die Gliederung der Raumpläne in Richt-, Nutzungs- und Sachpläne, Vorschriften über die Erstellung, Veröffentlichung, Genehmigung und Revision der Pläne und über ihre Rechtswirkungen und den Rechtsschutz.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß das RPG die Planung der Raumordnungspolitik initiiert und einige Grundentscheide über die Zielsetzungen und die Maßnahmen gefällt hat. Da wir das RPG in unseren allgemeinen Ausführungen zur Planung mehrmals als Beispiel erwähnt haben, möchten wir darauf verzichten, es hier nochmals mit den einzelnen Kriterien der politischen Planung zu konfrontieren; hingegen soll das raumplanerische Leitbild CK-73 im folgenden ausführlich dargestellt werden.

Das Leitbild CK-73. Das raumplanerische Leitbild CK-73 ist Ende 1973 im Auftrag und unter Beteiligung der Chefbeamtenkonferenz des Bundes – einer Konferenz von Chefbeamten der eidgenössischen Ämter und Abteilungen, die raumrelevante Aufgaben erfüllen – durch den Delegierten für Raumplanung erarbeitet worden [23]. Es wurde vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und als Diskussionsgrundlage für das Gespräch zwischen Bund und Kantonen bezeichnet.

Das Leitbild CK-73 ist ein erster Entwurf des «Leitbildes Schweiz», das die Vorstellungen sämtlicher Kantone und des Bundes über die wünschenswerte raumordnungspolitische Zukunft zusammenfassen soll. Der Bund will die Kantone deshalb veranlassen, eigene Leitbilder zu entwerfen und diese dem Leitbild CK-73 gegenüberzustellen. Außerdem will er seine Sachplanungen mit dem Leitbild konfrontieren und beide aufeinander abstimmen [24].

Das Leitbild CK-73 gibt die vorläufigen Ergebnisse der ersten Untersuchungen «über die möglichen künftigen besiedlungs- und nutzungsmäßigen Entwicklungen des Landes» wieder, wie sie in Art. 20 RPG verlangt werden [25]. Das definitive Leitbild Schweiz soll schließlich die Grundlage für die weiteren materiellen Grundsätze der Raumplanung sein, die der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen hat (Art. 21 RPG) [26].

Das Leitbild CK-73 konkretisiert und ergänzt die Zielsetzungen, die im Raumplanungsgesetz formuliert sind. Es will ferner die öffentliche Diskussion über die Raumordnungspolitik anregen [27].

1.2.2 *Inhalt und Aufbau des Leitbildes CK-73*

Inhalt und Aufbau machen deutlich, daß das Leitbild CK-73 wesentliche Elemente eines Planungsprozesses wiedergibt.

Nach einer knappen Einführung, die den Charakter eines Vorwortes trägt, wird der Zweck des Leitbildes dargestellt. In diesem Abschnitt wird das Problem definiert und die Planungsaufgabe abgegrenzt. Der nächste Abschnitt enthält die rechtlichen, politischen, demographischen, wirtschaftlichen und planerischen Grundlagen des Leitbildes und legt damit die Randbedingungen der Planung fest. Anschließend folgen die für das Leitbild maßgebenden Ziele. Zunächst werden übergeordnete Ziele dargestellt, insbesondere die im RPG normierten Hauptziele der Raumplanung. Danach folgt als eigentliche Zielsetzung des Leitbildes CK-73 eine Konkretisierung der übergeordneten Ziele. An die Feststellung, daß der durch Untersuchungen und Prognosen ermittelte Entwicklungstrend den Zielen widerspricht, schließt der Abschnitt «Das Leitbild CK-73 im Überblick» an. Hier werden Maßnahmen vorgeschlagen und praktisch dargestellt, mit denen der Trend abgeschwächt und die Siedlungsstruktur der gewünschten Zielsetzung angepaßt werden kann. Ein siebter Abschnitt schildert das weitere Vorgehen, das in drei zeitlichen Phasen gegliedert ist. Das Leitbild CK-73 soll laufend überarbeitet, angepaßt und zuletzt zusammen mit den kantonalen Leitbildern zu einem Leitbild Schweiz koordiniert werden. Damit ist die Planungskontrolle und -korrektur ausdrücklich hervorgehoben. Zuletzt folgen einige «Fragen zur Realisierung von Leitbildern», die nochmals die Bedeutung der Koordination und Kooperation unterstreichen.

1.2.3 *Konfrontation des Leitbildes CK-73 mit den Kriterien der politischen Planung*

Das Leitbild CK-73 enthält eine Konkretisierung der raumordnungspolitischen Ziele und will die Entwicklung der zukünftigen Raumordnung gestalten. Es ist auf den sogenannten Zeitpunkt Z 1, d. h. ca. auf das Jahr 2000 bzw. auf einen Zeitraum von 25 bis 30 Jahren bezogen. Es ist deshalb Ausdruck einer langfristigen Entwicklungsplanung.

Es beschreibt lediglich die Grundsätze der zukünftigen Siedlungsstruktur. Genaue Standorte von Zentren müßen im Verlaufe der kantonalen und kommunalen Raumplanung bestimmt werden[28]. Dies läßt sich daraus erklären, daß die Leitbilder Basis für die weiteren materiellen Grundsätze des RPG sind und die Kompetenz des Bundes auch auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkt ist. Im Leitbild werden deutlich Ziele und Maßnahmen ausgewählt und in eine Prioritätsordnung gebracht. So wird etwa aus den in Art. 1, Abs. 2 des RPG aufgezählten Zielen die «Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten» in den Vordergrund gestellt[29].

Zahlreiche Kantone haben unterdessen damit begonnen, eigene Leitbilder zu entwerfen, wobei sie ihre Vorstellungen mit dem Bund und teilweise auch untereinander absprechen. Ein zentrales Anliegen des CK-73 ist damit erfüllt. Wie weit in diesem Koordinationsprozeß die potentiellen Konflikte aufgedeckt und zu einem Konsens verarbeitet werden, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden. Der Bezug zu anderen Sektorplanungen wird mehrmals herge-

stellt. Deutlich wird betont, daß das Leitbild der Schweiz und die Sachplanungen gegenseitig aufeinander abgestimmt werden müssen [30]. Konkrete Vorschläge für diesen Koordinationsprozeß fehlen allerdings. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die meisten Sachplanungen noch zu wenig fortgeschritten sind, als daß sich die Ziele und Maßnahmen vergleichen ließen.

Von den beiden einzigen (vorläufig) abgeschlossenen Gesamtkonzeptionen wird eine, die Gesamtverteidigungskonzeption, im Leitbild CK-73 nicht erwähnt. Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet ist hingegen ausdrücklich berücksichtigt [31]. Das Leitbild CK-73 will durch die Förderung von regionalen Siedlungsschwerpunkten, sogenannten Kleinzentren, die Erschließung des Berggebietes unterstützen und nimmt damit die Zielsetzung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes auf. Auch die Vorstellungen über die Entwicklung des Fremdenverkehrs entsprechen sich [32]. Auffällig ist, daß das Leitbild CK-73 auf die finanziellen Konsequenzen, die sich aus der Verwirklichung der vorgeschlagenen Siedlungsstruktur ergeben würden, kaum eingeht.

1.3 *Planung der regionalen Wirtschaftspolitik*

1.3.1 *Übersicht*

Die Planung der regionalen Wirtschaftspolitik beschränkt sich vorläufig auf das Berggebiet. Aufgrund zweier parlamentarischer Vorstöße ließ der Bundesrat ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet ausarbeiten. Diese Aufgabe wurde einem Experten des Delegierten für Konjunkturfragen übertragen. Dieser entwarf in seiner Expertise ein Rahmenkonzept [33], das nach einer Vernehmlassung der interessierten Kreise vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement in einem Bericht an den Bundesrat gewürdigt und konkretisiert wurde [34]. Der Bundesrat genehmigte den Bericht und damit das Entwicklungskonzept [35] und leitete sogleich die ersten Schritte zur Verwirklichung der vorgeschlagenen Maßnahmen ein.

Darunter fällt vorab die Schaffung eines BG über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), das vom Parlament am 28. 6. 1974 verabschiedet wurde und seit dem 1. 3. 1975 in Kraft steht [36].

1.3.2 *Inhalt und Aufbau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsplanung für das Berggebiet*

Die gleichlautenden Motionen Brosi und Danioth enthalten eine grobe Definition und Abgrenzung des Problems und den Auftrag an den Bundesrat, «die Gesamtkonzeption des Bundes über die Entwicklungsförderung (...) darzulegen [37]». Die beiden parlamentarischen Vorstöße leiten die Phase der Planungsinitiative ein. Sie wird fortgeführt und konkretisiert durch die Begriffsbestimmung und die methodischen Festlegungen zu Beginn der Expertise. Die Datensammlung über den Ist-Zustand erfolgt im ersten und zweiten Teil der Expertise. Im ersten Teil finden wir eine Analyse über die Verhältnisse in den drei ausgewählten Bergkantonen, im zweiten Teil eine

Bestandesaufnahme der gegenwärtigen Förderungsmaßnahmen für das Berggebiet. Der Abschnitt «Zusammenfassung und Ausblick» am Ende des ersten Teiles[38] enthält eine Würdigung der Daten sowie Aussagen über Entwicklungstendenzen, d. h. Prognosen für die Zukunft. Im dritten Teil wird das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet entworfen.

Die der Konzeption übergeordnete Zielsetzung besteht darin, die weitere Abwanderung der Bergbevölkerung zu verhindern[39]. Die folgenden drei operationalisierbaren Ziele des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes sollen darauf hinwirken[40].

Hauptziel ist die Regionalisierung der Förderungspolitik, d. h. die Bildung entwicklungsfähiger Regionen innerhalb des Berggebietes. Als zweites Ziel wird die gesamtwirtschaftliche Förderung anstelle bloßer Agrarhilfe angestrebt. Drittes Ziel ist die konzentrierte Förderung regionaler Zentren unter Verzicht auf eine gleichmäßige Entwicklung aller hilfsbedürftigen Gemeinden. Diese Zielsetzungen werden vom EVD in seinem Bericht an den Bundesrat unterstützt[41] und dienen später als Grundlage für die im IHG geregelte Investitionshilfe des Bundes[42].

An die Konkretisierung der Zielsetzung schließen sich die Maßnahmen an, die nach Meinung des Experten die Ziele verwirklichen können. Die Maßnahmen sind weitgehend konkretisiert, und am Schluß der Expertise finden sich auch Ansätze für eine Dringlichkeitsordnung[43].

Im Bericht des EVD werden die Maßnahmen stärker nach wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsbereichen systematisiert und einzeln diskutiert[44]. Dann folgen unter dem Titel «zu treffende Entscheidungen» konkrete Anweisungen an verschiedene Verwaltungsstellen, die einzelnen Maßnahmen vorzubereiten[45]. Diese Anweisungen geben die Programmierungsphase der wirtschaftspolitischen Planung des Bundes für das Berggebiet wieder.

Ein erster bedeutsamer Schritt zur Durchführung der Planung ist der Erlaß des BG über Investitionshilfe (IHG). Indem das IHG das Bestehen eines regionalen Entwicklungskonzeptes für die Gewährung von Investitionshilfe voraussetzt (Art. 17) und subventioniert (Art. 14), fördert es die wirtschaftspolitische Regionalplanung, die primär durch die betroffenen Gemeinden selbst zu schaffen ist. Eine Überprüfung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes des Bundes während der Durchführung der Planung ist nicht vorgesehen, ebensowenig die Revision des Konzeptes. Die Phasen der Planungskontrolle und Planungskorrektur fehlen.

1.3.3 *Konfrontation der Planung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Kriterienkatalog der politischen Planung*

Daß die Planung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung keine bloße Ordnungsplanung, sondern Entwicklungsplanung ist, liegt auf der Hand. Einerseits geht es um eine bewußte Steuerung und Gestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik durch den Staat, andererseits sind die Zielsetzungen der zukünftigen wirtschaftlichen Regionalstruktur nicht vorgegeben, sondern in die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes, d. h. in den Planungsvorgang einbezogen. Die Botschaft des Bundesrates zum IHG ist unseres Wissens die erste und bisher einzige amtliche Veröffentlichung, die den Begriff der Entwicklungsplanung verwendet[46].

Weder das Entwicklungskonzept noch die Botschaft zum IHG enthalten eine präzise Fixierung des Planungszeitraumes. Hingegen geht sowohl aus der Expertise wie aus dem Bericht des EVD hervor, daß es sich um eine langfristige Konzeption handelt[47]. Dem steht nicht entgegen, daß auch Sofortmaßnahmen postuliert und durchgeführt werden.

Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept des Bundes ist eine Rahmenplanung. Die eigentliche Planung der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgt durch die betroffenen, in Förderungsregionen zusammengeschlossenen Gemeinden und wird in den regionalen Entwicklungskonzepten dargestellt.

Im Entwicklungskonzept des Bundes werden Ziele und Maßnahmen ausgewählt. Es fällt auf, daß die Selektion der Maßnahmen sehr differenziert erfolgt. Die Zielsetzung wird demgegenüber kaum mit anderen möglichen Zielsetzungen verglichen. Am Ende der Expertise und des Berichtes des EVD werden die vorgeschlagenen Maßnahmen in «Sofortmaßnahmen» und «langfristige Maßnahmen» unterteilt[48]. Von einer systematischen Prioritätensetzung kann allerdings nicht gesprochen werden, weil für die einzelnen Maßnahmen kein zeitlicher oder finanzieller Rahmen aufgestellt wird, die Differenzierung in zwei Kategorien zu grob ist und die Kriterien, nach denen die Maßnahmen im Bericht eingeteilt werden, unklar sind.

Dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept ist es gelungen, einen weitgehenden Konsens über die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Bundes zugunsten der Berggebiete herzustellen. Dies geht aus dem kurzen Zeitraum hervor, der zwischen der Genehmigung der Konzeption durch den Bundesrat und der Vorlage des Entwurfes zum IHG (Mai 1971 bis Mai 1973) liegt, sowie aus der raschen Beratung des IHG im Parlament (Verabschiedung Juni 1974)[49]. Offenbar geben die im Entwicklungskonzept des Bundes verankerten Ziele und Maßnahmen der regionalen und wirtschaftlichen Strukturplanung kaum zu grundsätzlichen Konflikten Anlaß. Es ist möglich, daß die detaillierte Planung der Wirtschaftspolitik auf regionaler Ebene stärkere Konflikte entstehen läßt.

Die letzte Frage, die wir beleuchten wollen, ist das Maß der Koordination, das in das Entwicklungskonzept eingegangen ist. Das Entwicklungskonzept umfaßt mehrere Teilbereiche der Wirtschaftspolitik: die Landwirtschafts-, Industrie-, Gewerbe-, Arbeits-, Wohnbau- und Infrastrukturpolitik. Daneben werden auch finanz- und bildungspolitische Maßnahmen vorgeschlagen[50].

Auf die bestehenden und entstehenden Bereichsplanungen bezieht sich das Entwicklungskonzept in unterschiedlicher Weise. Die Raumplanung steht von der Sache her im Vordergrund. Das Ziel der konzentrierten Förderung regionaler Zentren anstelle des «Gießkannenprinzipes» ist identisch mit dem durch das Leitbild CK-73 konkretisierten Grundsatz der Dezentralisation mit regionalen Schwerpunkten. Auch die Konzentration des Fremdenverkehrs auf einige Standorte entspricht der raumplanerischen Zielsetzung[51]. Die Botschaft zum IHG betont sogar, daß «die Regionalstrukturpolitik (...) der ökonomische Bereich der Raumordnungspolitik (sei)[52]». Interessant ist in diesem Zusammen-

hang, daß die regionalen Entwicklungskonzepte gemäß Art. 12 IHG auf die künftigen raumplanerischen Gesamt- und Teilrichtpläne abgestimmt werden müssen. Falls die Raumpläne noch nicht bestehen, dienen die regionalen Entwicklungskonzepte als Grundlage der Raumplanung. Es ist erstaunlich, daß weder in der Expertise noch im Bericht des EVD eine Schätzung des finanziellen Aufwandes enthalten ist. Auch wird keine Beziehung zur Finanzplanung hergestellt. Hingegen finden wir in der Botschaft zum IHG Ausführungen über die finanziellen Auswirkungen der Förderungsmaßnahmen[53]. Die Finanzplanung wird allerdings weder in der Botschaft, noch im Gesetzestext, noch in der parlamentarischen Debatte erwähnt[54]. Diese Unterlassung ist um so bemerkenswerter, als der Zusammenhang zwischen der Planung der Wirtschaftspolitik und der Finanzplanung durch das IHG ausdrücklich anerkannt ist, verlangt es doch von den beteiligten Gemeinden, daß diese im regionalen Entwicklungskonzept ihre mittelfristige Finanzplanung ausweisen (Art. 13 IHG).

1.4 *Planung der Verkehrspolitik*

1.4.1 *Übersicht*

Anfangs 1972 beauftragte der Bundesrat eine Expertenkommission, bis Ende 1976 eine Gesamtverkehrskonzeption zu erarbeiten. Die Kommission veröffentlichte seither zwei Zwischenberichte, in denen sie über ihre Tätigkeit Aufschluß gibt[55]. Nach zahlreichen umfassenden Vorarbeiten soll eine Vorstudie erarbeitet werden, die eine mögliche Variante des zukünftigen Verkehrssystems beschreibt. Anschließend sollen weitere Varianten geprüft und die Gesamtverkehrskonzeption formuliert werden[56]. Die folgende Charakterisierung einer Planung der Verkehrspolitik bezieht sich auf die bisher veröffentlichten Vorarbeiten zur Gesamtverkehrskonzeption, wie sie in den beiden Zwischenberichten dargestellt sind.

1.4.2 *Inhalt und Aufbau der vorgesehenen Gesamtverkehrskonzeption*

Die Phase der Planungsinitiative wird durch den Bundesrat eingeleitet. Aufgrund von Empfehlungen eines vorberatenden Ausschusses, die eine erste Analyse des Problems enthalten, faßt er den Entschluß zur Planung. In seinem Beschluß vom 19. Januar 1972[57] regelt er gleichzeitig einige grundsätzliche Fragen der Planungsorganisation und des Verfahrens. Außerdem werden erste übergeordnete Zielsetzungen der Gesamtverkehrskonzeption formuliert. Basierend auf einem detaillierteren Aufgabenkatalog des EVED[58] nimmt die Kommission zunächst provisorisch Stellung zu den Zielsetzungen des Bundesrates, stellt einen umfassenden Problemkatalog auf und definiert die wichtigsten Begriffe der Verkehrsplanung. Anschließend wird die Arbeitsmethode festgelegt, der Planungsbereich abgegrenzt und ein Zeit-, Arbeits- und Forschungsprogramm beschlossen[59]. Während dieser umfangreichen Vorarbeiten, die alle systematisch der Phase der Planungsinitiative zugerechnet werden müssen, beginnt die Datenbeschaffung über den Ist-Zustand im In- und Ausland[60]. Anschließend wer-

den zusammen mit der Arbeitsgruppe Perspektivstudien, die unter der Leitung von Prof. Kneschaurek Perspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft erarbeitet, Entwicklungstendenzen des schweizerischen Verkehrswesens erarbeitet und in einem gemeinsamen Bericht publiziert[61].

Nach dieser Phase der Planungsprognose wird das Zielsystem aufgestellt. Anschließend werden die Randbedingungen und Ausgangsdaten festgelegt. Als Grundlage für das Zielsystem dienen die Zielsetzungen des Bundesrates, die durch die Kommission systematisiert, bewertet und nach Prioritäten eingestuft werden. Als Randbedingungen werden Bestimmungsfaktoren bezeichnet, die durch das Verkehrssystem nicht oder nur schwer beeinflußbar sind; Ausgangsdaten sind «tatsächliche Gegebenheiten (...), denen die Planungsvorschläge Rechnung zu tragen haben[62]». Das Resultat der Fixierung von Randbedingungen und Ausgangsdaten ist ein Katalog von Zielen, die der Gesamtverkehrskonzeption vorgegeben werden[63].

Dann werden «Verkehrssystemvarianten» entwickelt[64]. Darunter sind Maßnahmenbündel zu verstehen, die aus dem Ist-Zustand und aus den Prognosen abgeleitet und mit den Zielen verknüpft werden. Die verschiedenen Verkehrsmodelle sollen später bewertet und miteinander verglichen werden.

Ziel der Vorstudie ist es, eine mögliche Verkehrssystemvariante darzustellen. Die Gesamtverkehrskonzeption muß dann auftragsgemäß verschiedene vollständige Verkehrssystemvarianten umfassen. Der Stand der Arbeiten ermöglicht noch keine Aussagen über die Programmierung der Planung, über die Durchführung der Gesamtverkehrskonzeption und über die Phasen der Planungskontrolle und -korrektur. Immerhin verlangt der Bundesrat die Erarbeitung eines Verkehrssystems, das «der ständigen Entwicklung angepaßt werden kann[65]». Außerdem macht das methodische Vorgehen der Kommission deutlich, daß Planungskontrolle und -korrektur vorgesehen sind, daß die Gesamtverkehrskonzeption also in einem ständigen, rollenden Prozeß ermittelt werden soll.

Bei der Gesamtverkehrskonzeption wird besonders deutlich, daß sich die einzelnen Planungsphasen nicht trennen lassen. Sie gehen fließend ineinander über, abgesehen davon, daß sie durch Rückkoppelungen immer wieder aufgenommen werden. Insbesondere die Datenermittlung über den Ist-Zustand wird während des ganzen Prozesses nötig sein, da die statistischen Unterlagen, wie mehrmals betont wird, im Bereich des Verkehrssystems ungenügend sind.

1.4.3 *Konfrontation der Gesamtverkehrskonzeption mit den Kriterien der politischen Planung*

Da der Gesamtverkehrskonzeption eine Lenkungs- und Gestaltungsfunktion zukommen soll und da die Zielsetzungen der Verkehrspolitik in den Planungsprozeß einbezogen sind, ist die Konzeption Ausdruck einer Entwicklungsplanung.

Der Zeithorizont der Gesamtverkehrskonzeption ist langfristig. Die Prognosen für die Verkehrsentwicklung sollen sich bis zum Jahr 2000, die Perspektiven bis etwa zum Jahr 2050 erstrecken[66]. Aus dem Auftrag und aus den Zwischenberichten der Kommission geht nicht hervor, ob die Gesamtverkehrskonzeption nur eine Rahmenplanung oder auch eine Detailplanung sein soll. Immerhin ist zu vermuten, daß sich die Gesamtverkehrskonzeption auf die Darstellung der

Grundsätze beschränkt und daß sie später durch konkretisierende Teilplanungen einzelner Verkehrsbereiche ergänzt wird.

Im Verlaufe der Erarbeitung der Gesamtverkehrskonzeption werden in einem systematischen Prozeß Ziele bewertet, ausgewählt und nach Prioritäten eingestuft[67]. Durch das Aufstellen von Verkehrssystemvarianten werden auch die Maßnahmen ausgewählt, die die Zielsetzungen verwirklichen helfen. Die Kommission ist beauftragt, mehrere verschiedene Varianten, d. h. Handlungsalternativen, aufzuzeigen. Die Wahl des einzuschlagenden Weges soll dann den politischen Behörden zukommen[68].

Die Gesamtverkehrskonzeption wird demnach die möglichen Handlungsalternativen zunächst auf wenige Möglichkeiten reduzieren und die Entscheidung über die schließlich maßgebenden Ziele, Maßnahmen und Prioritäten vorbestimmen[69]. Wieweit die Gesamtverkehrskonzeption die Konflikte um die Gestaltung und Entwicklung des schweizerischen Verkehrssystems in sich aufnehmen und zu Konsensen verarbeiten kann, läßt sich erst nach ihrer (vorläufigen) Erarbeitung sagen. Aus dem Zielkatalog des Bundesrates geht hervor, daß an das Verkehrssystem teilweise gegensätzliche Forderungen gestellt werden[70], so daß es an Konflikten nicht fehlen wird.

Die Gesamtverkehrskonzeption wird ein hohes Maß an Koordination enthalten. Aus den Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 ist zu entnehmen, daß die Konzeption den Straßen-, Schienen-, Wasser-, Rohrleitungs- und Luftverkehr, d. h. alle Verkehrsarten, umfassen soll. Außerdem soll auch auf der vertikalen Ebene der internationale, nationale, regionale und lokale Verkehr einbezogen werden[71]. Interessant ist die Möglichkeit der Kommission, zu den dringlichen Verkehrsvorlagen des Bundes vor dem Entscheid der Behörden Stellung nehmen zu können. Gestützt auf diese Kompetenz reihte die Kommission die Verkehrsvorlagen des Bundes in drei Dringlichkeitsstufen ein, die auf den Planungsprozeß der Gesamtverkehrskonzeption abgestimmt sind[72]. Dies kann als Ansatz zu einer Frühkoordination bezeichnet werden.

Eine besonders enge Verbindung besteht zwischen Verkehrs- und Raumplanung. Bereits im Auftrag des Bundesrates wird verlangt, daß das Verkehrssystem auf die Raumplanung abzustimmen sei[73]. Beachtenswert ist, daß der Verkehrssystemvariante, die in der Vorstudie zur Gesamtverkehrskonzeption untersucht wird, das Leitbild CK-73 zugrunde gelegt wird[74]. Damit erfüllt der Bund die Verpflichtung, seine Sachplanungen mit dem raumplanerischen Leitbild zu konfrontieren[75].

Die beiden bereits abgeschlossenen Gesamtkonzeptionen der Sicherheitspolitik und der regionalen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungspolitik werden in den Zwischenberichten nicht erwähnt. Es findet sich lediglich ein Hinweis, daß die Kommission in zustimmendem Sinne zum Entwurf des IHG Stellung genommen hat[76]. Wie weit die Gesamtverkehrskonzeption mit den anderen Bereichsplanungen koordiniert wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Es ist aber erstaunlich, daß insbesondere das Entwicklungskonzept für die

Berggebiete, das zahlreiche Berührungspunkte mit der Verkehrspolitik hat, offenbar nicht stärker in die Erarbeitung der Verkehrskonzeption einbezogen wird.

Die Finanzplanung des Bundes wird von den Bearbeitern der Gesamtverkehrskonzeption vorläufig nicht erwähnt. Auf finanzielle Auswirkungen wird allerdings mehrmals hingewiesen. Sie sollen im weiteren Verlauf der Arbeiten untersucht und präzisiert werden [77].

1.5 *Planung der Energiepolitik*

Die Planung der Energiepolitik ist erst in einem Anfangsstadium. Durch Beschluß vom 5. 6. 1974 setzte der Bundesrat eine Kommission ein, die bis Mitte 1977 eine Gesamtenergiekonzeption zu erarbeiten hat. Ergebnisse der bisherigen Arbeiten der Kommission sind vorläufig nicht bekannt.

Aus dem Rechenschaftsbericht des Bundesrates über den Vollzug der Regierungsrichtlinien 1971–1975 geht die allgemeine Zielsetzung der Energiepolitik hervor, die auch der Gesamtenergiekonzeption zugrunde liegen wird. Der Bundesrat betont insbesondere, daß die Energiepolitik mit der Raumplanung übereinstimmen muß [78].

2. *Ansätze zu einer politischen Gesamtplanung*

Etwa gleichzeitig mit den ersten Ansätzen zu Sektoralplanungen (Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Raumplanung, Beginn der Arbeiten am gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Verankerung der Finanzplanung im Finanzhaushaltgesetz) hatte sich auf Bundesebene das Bedürfnis nach einer umfassenden und koordinierenden Gesamtschau der staatlichen Aufgaben durchgesetzt. Im Jahre 1968 beauftragte der Bundesrat den St. Galler Ökonomen Prof. F. Kneschaurek, eine Perspektivstudie über die Entwicklung sämtlicher Bereiche der schweizerischen Volkswirtschaft bis ins Jahr 2000 zu erarbeiten. Im gleichen Jahr veröffentlichte der Bundesrat zum ersten Mal Richtlinien der Regierungspolitik, die die grundsätzlichen Vorhaben der Regierung für die nächste Legislaturperiode zusammenfassen sollten.

2.1 *Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft (Perspektivstudien Kneschaurek)*

2.1.1 *Übersicht*

Die Perspektivstudien Kneschaurek gehen auf eine Motion von Ständerat Borel zurück, die den Bundesrat veranlaßte, «eine Arbeitsgruppe zu schaffen, welcher der Auftrag erteilt werden soll, die großen Linien einer optimalen und langfristig gesehenen Entwicklung unseres Landes und die sich daraus ergebende Prioritätsordnung zu studieren [79]». Die Perspektivstudien wurden in den

Jahren 1968 bis 1974 durch eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. F. Kneschaurek ausgearbeitet. Sie bestehen aus sieben Teilen, die je einen besonderen Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung untersuchen. So wurden Perspektiven der Bevölkerung und Erwerbstätigkeit [80], der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [81], der branchenmäßigen Entwicklung [82], der Landwirtschaft [83], des Bildungswesens [84], der Wohnbauwirtschaft [85], der Energiewirtschaft [86] und des Verkehrswesens [87] erarbeitet. Die Perspektivstudien sind in einem (vorläufigen) Schlußbericht zusammengefaßt, auf den wir uns im folgenden hauptsächlich stützen [88].

2.1.2 *Inhalt der Perspektivstudien*

Die Untersuchungen über die einzelnen Bereiche der wirtschaftlichen Entwicklung sind im Schlußbericht nach einer einheitlichen Systematik dargestellt [89]. Zunächst wird kurz die bisherige Entwicklung geschildert. Dieser Abschnitt enthält Aussagen über die Entwicklung in den letzten 20 bis 30 Jahren [90] und über den Ist-Zustand.

Anschließend folgen unter der Bezeichnung «Trends und Sachverhalte» Angaben über die Entwicklung in den nächsten 20 bis 30 Jahren, wobei von der Voraussetzung ausgegangen wird, daß sich die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen in der Schweiz nicht wesentlich verändern [91]. Es handelt sich demnach nicht um Prognosen, die die wahrscheinlichste Entwicklung voraussagen wollen, sondern um eine Projektion des bisherigen Entwicklungstrends in die Zukunft [92].

Die «Trends und Sachverhalte» werden in einem dritten Abschnitt thesenartig zu den eigentlichen Perspektiven zusammengefaßt. Zuletzt finden wir einen Katalog der sich aus den Perspektiven ergebenden Probleme. Mehr oder weniger detailliert werden Grundfragen aufgeworfen, die sich in der Zukunft stellen werden. Gelegentlich werden bestehende wirtschaftspolitische Zielsetzungen mit dem Trend konfrontiert und mögliche Maßnahmen skizziert. Zweck dieses Abschnittes ist es, Probleme aufzuzeigen; Lösungsmöglichkeiten werden höchstens angetönt.

2.1.3 *Konfrontation der Perspektivstudien mit den Kriterien der politischen Planung*

Die Perspektivstudien haben weder die Ordnung eines zukünftigen Zustandes noch die Gestaltung eines Entwicklungsprozesses zum Zweck. Sie sind weder Ausdruck einer Ordnungsplanung noch einer Entwicklungsplanung. Die Perspektivstudien beschränken sich darauf, den Ist-Zustand der schweizerischen Volkswirtschaft darzulegen, die Entwicklungstrends zu formulieren und die Probleme aufzuzeigen, die sich in der Zukunft ergeben werden.

Die Zielsetzungen der zukünftigen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden zwar gelegentlich aufgeworfen, sie werden aber nicht systematisch zusammengestellt, gegeneinander abgewogen und ausgewählt. Auch die nächste Stufe eines Planungsprozesses, das Suchen und Festlegen der Maßnahmen, fehlt. Man kann also sagen, daß in den Perspektivstudien nur zwei Phasen eines Planungsprozesses enthalten sind, nämlich die Datensammlung und die Prognose bzw. die Projektion. Die Perspektivstudien sind somit nicht Ausdruck, sondern allenfalls Grundlage einer politischen Gesamtplanung.

Sonst entsprechen die Perspektivstudien weitgehend den Anforderungen, die wir an eine politische Planung gestellt haben. Sie sind auf eine zukünftige Entwicklung, nicht auf einen Zustand ausgerichtet. Sie sind nicht definitiv, sondern sollen laufend überprüft und revidiert werden[93]. Ihre Aussagen erstrecken sich bis zum Jahr 2000, sie haben also langfristigen Charakter. Sie beschränken sich darauf, die Grundprobleme und Grundfragen aufzuwerfen und verzichten auf Einzelheiten.

Hingegen fehlt, wie erwähnt, die Selektion von Zielen und Maßnahmen und folglich auch eine Prioritätensetzung. Dies bedeutet nicht, daß die Perspektivstudien keinerlei Lenkungskraft haben. Wir haben oben festgehalten, daß die Datensammlung eine wichtige Phase eines Planungsprozesses ist, da dort die ersten Entscheide gefällt werden[94]. Wo die Perspektivstudien als Grundlage für politische Bereichs- oder Gesamtplanungen verwendet werden, können sie eine beachtliche Wirkung haben. So hat etwa der Bundesrat bei der Erarbeitung der Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 die damals bereits publizierten Perspektivstudien als Basis für die Beurteilung des Ist-Zustandes und als einer der Ausgangspunkte für das Richtlinienprogramm verwendet[95]. Auch das raumplanerische Leitbild CK-73 basiert auf den Bevölkerungsprognosen, die durch die Arbeitsgruppe Perspektivstudien erarbeitet wurden[96].

Die Entwicklungsperspektiven umfassen alle wesentlichen Bereiche der schweizerischen Volkswirtschaft und angrenzende Bereiche wie insbesondere das Bildungswesen. Die Voraussetzungen zu einer koordinierenden Gesamtschau scheinen somit gegeben. Einschränkend ist allerdings zu betonen, daß lediglich die ökonomischen und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkte systematisch und umfassend untersucht sind. Aspekte der Sozial-, Kultur- oder Sicherheitspolitik werden nur sporadisch und am Rande erwähnt[97].

Die gegenseitige Koordination der einzelnen Perspektivstudien ist unterschiedlich. Aus dem zusammenfassenden Schlußbericht gewinnt man den Eindruck, daß die Teilstudien nur wenig aufeinander abgestimmt sind. Die Lektüre der einzelnen Studien korrigiert dieses Bild. Vorab die später erarbeiteten Studien, etwa die Perspektiven des Verkehrswesens und der Energiewirtschaft, nehmen mehrfach auf andere Teilstudien Bezug. Wir müssen auch vor Augen haben, daß die wesentlichsten Koordinationsleistungen während eines Planungsprozesses erst in den Phasen der Zielsetzung und der Maßnahmenfestlegung erfolgen. In den Phasen der Datenermittlung und der Prognose, auf die sich die Perspektivstudien beschränken, stellt sich noch nicht im gleichen Maße die Notwendigkeit der Koordination.

2.2 *Richtlinien der Regierungspolitik*

2.2.1 *Historische Übersicht*

Nachdem sich der Bundesrat mehrmals erfolgreich gegen Vorstöße einzelner Parlamentarier gewendet hatte, die ihn dazu aufforderten, den eidgenössischen Räten in einer Regierungserklärung die Grundsätze seiner Tätigkeit darzulegen[98], mußte er Ende 1967 seine Hefte revidieren. Anlaß dazu war eine Motion Nationalrat Schürmanns, der eine Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes verlangte. Er wollte den Bundesrat verpflichten, zu Beginn jeder Legislaturperiode Richtlinien und eine Dringlichkeitsordnung für die zu befolgende Politik festzulegen und am Ende der Legislaturperiode einen Rechenschaftsbericht zu ver-

fassen. Beide Berichte sollten dem Parlament zur Diskussion, aber nicht zur Beschlußfassung unterbreitet werden [99].

Die Motion fand zwar keine einhellige Zustimmung, wurde aber in beiden Räten überwiesen. Der Bundesrat erklärte sich sogar bereit – dies ist eine bemerkenswert rasche Reaktion auf einen parlamentarischen Vorstoß –, für die eben begonnene Legislaturperiode 1967–1971 ein erstes Mal Richtlinien zu erarbeiten. Er legte diese den eidgenössischen Räten im Bericht vom 15. Mai 1968 vor [100]. Die Diskussion darüber fand in der Sommersession 1968 statt [101].

Nach diesen ersten Erfahrungen mit den Richtlinien wurde die beantragte Teilrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 45 bis und ter) an die Hand genommen [102]. Sie wurde am 20. Juni 1970 vom Parlament verabschiedet [103]. Damit waren die Richtlinien der Regierungspolitik institutionalisiert.

Am Ende der Legislaturperiode 1967–1971 orientierte der Bundesrat das Parlament über den Vollzug der Richtlinien [104]. Dem Rechenschaftsbericht folgte eine ausgedehnte Debatte [105]. Zu Beginn des Jahres 1972 formulierte der Bundesrat in den Richtlinien 1971–1975 [106] zum zweiten Mal die Grundsätze, nach denen er sich in den folgenden vier Jahren leiten lassen werde. Das Parlament diskutierte sie in einer Sondersession und nahm sie mit großer Mehrheit zur Kenntnis [107].

Kurz zuvor hatten sich die vier Regierungsparteien auf Betreiben der CVP erstmals auf ein gemeinsames Minimalprogramm festgelegt [108]. Es enthält einige wenige Ziele, für die sich die vier Regierungsparteien während der Legislaturperiode 1971–1975 im Parlament einsetzen wollen. Da alle strittigen Fragen ausgeklammert sind und die Vereinbarung sehr vage formuliert ist, ist ihre Bedeutung nicht hoch einzuschätzen [109]. Der Bundesrat ist in seinen Richtlinien 1971–1975 bewußt mit keinem Wort auf das Legislaturprogramm der Regierungsparteien eingegangen [110].

Auf die Sommersession 1975 veröffentlichte der Bundesrat den Rechenschaftsbericht über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 [111].

2.2.2 *Begriff und Zweck der Richtlinien der Regierungspolitik*

Es muß schon hier darauf hingewiesen werden, daß sich die Richtlinien 1968–1971 und die Richtlinien 1971–1975 nicht ohne weiteres vergleichen lassen. Die Richtlinien 1968–1971 waren ein Experiment. Sie wurden in einer minimalen Zeit von knapp vier Monaten aufgestellt, ohne daß ein Vorbild bestand [112]. Den Richtlinien 1971–1975 gingen hingegen umfangreiche Vorarbeiten voraus. Sie profitierten von der Diskussion um die Richtlinien 1968–1971 in Parlament, Presse und Wissenschaft und beruhten auf Grundlagen, die früher nicht zur Verfügung standen (vor allem erste Teile der Perspektivstudien Kneschaurek) [113].

Richtlinien 1968–1971. Zu Beginn des Berichtes über die Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971 wird der *Begriff* der Richtlinien definiert. Der Bun-

desrat versteht darunter «jene grundsätzlichen (also nicht detaillierten) Absichten und Vorsätze, von denen wir uns in der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrages (Art. 95 und 102 BV) in der laufenden Legislaturperiode 1968–1971 leiten zu lassen gedenken[114]». Der Bundesrat betont, daß den Richtlinien keine rechtliche, sondern bloß eine politische Verbindlichkeit zukommt. Die Richtlinien seien kein Regierungsprogramm, das zwischen dem Parlament oder einzelnen Parteien und dem Bundesrat vereinbart werde[115]. *Zweck* der Richtlinien sei, «den eidgenössischen Räten und damit der schweizerischen Öffentlichkeit Einblick (zu geben) in die grundsätzlichen Überlegungen, von denen sich der Bundesrat leiten läßt und in die wichtigsten Absichten und Vorhaben der Regierung[116]». Ein zweiter, sehr wesentlicher Zweck wird vom Bundespräsidenten in seiner Erklärung vor dem Parlament hervorgehoben. Die Richtlinien sind auch ein «internes Arbeitsinstrument» des Bundesrates und ein «wertvoller Versuch, eine klarere Übersicht über die mannigfaltigen Aufgaben, die sich dem schweizerischen Bundesstaate in den nächsten Jahren stellen werden, zu gewinnen[117]». *Internes Arbeitsinstrument des Bundesrates im Hinblick auf die Zukunft* und *Orientierung des Parlamentes und der Öffentlichkeit* – das sind die zwei Zwecke, die der Bundesrat mit den Richtlinien der Regierungspolitik verfolgen will[118].

Die Diskussion der Richtlinien 1968–1971 in den eidgenössischen Räten war zwar sehr ausgedehnt, brachte jedoch, was den Zweck und die Bedeutung der Richtlinien angeht, keine wesentlich neuen Aspekte zutage. Bemerkenswert ist höchstens, daß einige Nationalräte die Richtlinien als «indikativen Plan» oder als «Planungsinstrument[119]» bezeichneten. Der Bundesrat hatte den Begriff Planung sowohl in seinem Bericht als in der mündlichen Erklärung vor dem Parlament vermieden.

Richtlinien 1971–1975. Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 vom 13. März 1972 wird durch einen Abschnitt eingeleitet, in dem die rechtliche und politische Tragweite sowie das Thema der Richtlinien geschildert werden. Für die Bedeutung der Richtlinien verweist der Bundesrat zunächst auf seine Ausführungen in den Richtlinien 1968–1971, die ihre Gültigkeit behalten[120]. Man hat unter den Richtlinien demnach weiterhin *die grundsätzlichen Absichten und Vorsätze des Bundesrates für die nächsten vier Jahre* zu verstehen.

Außerdem wiederholt der Bundesrat ausdrücklich, daß die Richtlinien kein «Regierungsprogramm im klassischen parlamentarischen Sinn» seien. Ein solches würde dem schweizerischen Regierungssystem widersprechen, das durch das Kollegialprinzip und die feste Amtsdauer des Bundesrates gekennzeichnet sei und weder Tadelsmotion noch Mißtrauensvotum kenne. «Unsere Richtlinien stellen demnach einen einseitigen planenden Regierungsakt mit beschränkter Durchsetzbarkeit dar[121]».

Der Zweck der Richtlinien geht aus den folgenden Aussagen hervor[122]: «Der vorliegende Bericht versucht eine *Gesamtschau einer entwicklungsfähigen Staatspolitik* mit deutlicher Akzentsetzung zu geben.» Der Bundesrat war bestrebt, «die Beurteilung der Hauptprobleme der Nation in der unmittelbaren Zukunft darzulegen und Wege und Richtungen zu ihrer Bewältigung aufzuzeigen». Es fällt auf, daß der Bundesrat wiederum erst in der parlamentarischen Debatte den zweiten Zweck der Richtlinien – das interne *Führungsinstrument* – explizit formuliert[123].

Im Gegensatz zu den Richtlinien 1968–1971 bezeichnet der Bundesrat die Richtlinien 1971–1975 ausdrücklich als Mittel der Planung[124].

Zielsetzung der Motion Schürmann. Vergleichen wir diese Interpretation der Richtlinien durch den Bundesrat mit den Absichten des Motionärs Schürmann[125]. Auch Schürmann erwähnt die beiden Zwecke, legt aber ein deutliches Schwergewicht auf die straffere Führung der Regierungsgeschäfte. Die Richtlinien sind primär internes Arbeitsinstrument des Bundesrates. Das Kollegialprinzip soll gestärkt werden.

Daneben verfolgt Schürmann noch einen weiteren, im Motionstext unsichtbaren Zweck. Nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Regierungsfraktionen im Parlament sollen durch die Richtlinien gebunden werden. Es handelt sich zwar nicht um eine rechtliche, aber um eine moralisch-politische Bindung[126].

Dieser Nebenzweck wurde dann in der Debatte zum Stein des Anstoßes. Insbesondere die sozialdemokratische Fraktion befürchtete eine Einschränkung ihrer Freiheit durch die Bindung an das durch den mehrheitlich bürgerlichen Bundesrat ausgearbeitete Richtlinienprogramm und bekämpfte die Motion Schürmann. Diese Befürchtung ergab sich aus der Entstehungsgeschichte der Motion. Sie wurde durch das Scheitern des Sofortprogrammes zur Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen ausgelöst, dem als erste Regierungspartei die Sozialdemokraten opponiert hatten[127].

Gesetzliche Normierung der Richtlinien der Regierungspolitik. Der Bundesrat gibt in seiner Botschaft an die Bundesversammlung über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes einen kurzen Überblick über die Argumente zur «Richtlinienidee[128]». Die befürwortenden Meinungen – Notwendigkeit einer Planung der Staatstätigkeit, Stärkung des Kollegialprinzipes, Informationsmittel für das Parlament und die Öffentlichkeit – schildert er kommentarlos, die ablehnenden – Fremdkörper im staatsrechtlichen Gefüge einer direkten Demokratie, Ungewißheit der Zukunft, Einschränkungen der Rechte des Parlamentes – versucht er zu entkräften. Schließlich stellt er fest, daß die Richtlinien «als ein taugliches Planungs- und Führungsinstrument» erscheinen und daß sie verdienen, im GVG gesetzlich verankert zu werden[129].

Es ist interessant, daß der Bundesrat hier im Gegensatz zu den Richtlinien 1968–1971 die Bedeutung der Richtlinien als internes Führungsmittel in den

Vordergrund stellt und die Information des Parlamentes und der Öffentlichkeit nur nebenbei erwähnt [130]. Im Parlament bestanden über die Bedeutung und den Zweck der Richtlinien offenbar keine wesentlichen Meinungsverschiedenheiten mehr. Jedenfalls beschränkte es sich auf die nebensächliche Diskussion, ob die einleitende Erklärung des Bundespräsidenten in der Vereinigten Bundesversammlung oder in beiden Kammern getrennt zu erfolgen habe und stimmte schließlich dem Entwurf des Bundesrates in allen Teilen zu [131].

Der Inhalt der Richtlinien ist nun im Geschäftsverkehrsgesetz wie folgt formuliert:

«Diese Richtlinien haben insbesondere Auskunft zu geben über die Ziele, von denen sich der Bundesrat bei der Erfüllung seines verfassungsrechtlichen Auftrages in der neuen Legislaturperiode leiten lassen will; gleichzeitig ist eine Dringlichkeitsordnung für die zu lösenden Aufgaben vorzulegen [132]».

Rechenschaftsbericht. Gemäß Art. 45 ter GVG ist der Bundesrat verpflichtet, am Schluß der Legislaturperiode dem Parlament über den Vollzug der Richtlinien Bericht zu erstatten. Zweck dieses Rechenschaftsberichtes ist in erster Linie, «dem Informationsbedürfnis und dem Wunsch nach besserer Überblickbarkeit und Durchsichtigkeit der Regierungstätigkeit (zu) entsprechen [133]». In der Debatte über den Rechenschaftsbericht 1968–1971 bemerkte der Bundespräsident, daß die Bundeskanzlei beauftragt sei, den Vollzug der Richtlinien laufend zu überwachen und dem Bundesrat jährlich mindestens einmal darüber zu berichten [134]. Es ist anzunehmen, daß neben diesen inoffiziellen Zwischenberichten auch der Rechenschaftsbericht dem Bundesrat als Instrument dient, seine Politik zu überprüfen und eine Bilanz seiner Aktivitäten zu ziehen [135].

So hat der Rechenschaftsbericht neben der Information des Parlamentes und der Öffentlichkeit [136] die Aufgabe, dem Bundesrat die Kontrolle der Geschäftstätigkeit seiner Departemente zu erleichtern.

Im Rechenschaftsbericht über die Legislaturperiode 1971–1975 wird der Zweck des Berichtes nur noch beiläufig erwähnt. Der Hinweis beschränkt sich auf die Informationsfunktion des Rechenschaftsberichtes [137].

2.2.3 *Inhalt und Aufbau der Richtlinien der Regierungspolitik*

Richtlinien 1968–1971. Die Richtlinien 1968–1971 werden durch einen Abschnitt eingeleitet, in dem Begriff, Zweck und rechtliche Bedeutung dieses neuen Instrumentes dargestellt werden. Anschließend folgt die «Allgemeine Zielsetzung der Regierungspolitik», eine Wiedergabe des in Art. 2 BV verankerten Staatszweckes. Die «drei großen Ziele unserer Politik [138]», die aus Art. 2 BV geschöpft werden – Behauptung der Unabhängigkeit, Schutz der persönlichen Freiheit und Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt – liegen auf einer sehr hohen Abstraktionsebene.

Nach dieser übergeordneten Zielsetzung folgen die eigentlichen Richtlinien. Sie sind nach Departementen gegliedert und nicht einheitlich aufgebaut. In der Regel finden wir zu Beginn die Zielsetzungen, von denen sich der Bundesrat bei politischen Entscheiden und Handlungen im Bereiche des betreffenden Departementes leiten las-

sen will. Teilweise müssen die Zielsetzungen auch aus den Ausführungen zu einzelnen Teilbereichen herausgelesen werden [139]. Dann werden Maßnahmen geschildert, die zu den Zielen führen sollen. Oft heißt es lediglich, daß der Bundesrat ein neues Gesetz oder einen Bericht ausarbeite, ohne daß die wesentlichen Grundsätze, die im neuen Gesetz verankert sein sollen, bekanntgegeben werden [140].

Die Maßnahmen sind in ihrer Qualität sehr unterschiedlich. Gelegentlich sind sie relativ konkret und den Zielen systematisch gegenübergestellt, meistens sind sie aber sehr allgemein formuliert [141]. Am Schluß jedes Abschnittes werden die wesentlichsten Zielsetzungen und Maßnahmen des betreffenden Departementes zusammengefaßt.

Der Richtlinienbericht wird durch einige «Schlußbetrachtungen» des Bundesrates abgeschlossen. Darin soll «eine Gesamtgewichtung unserer Aktivitäten im Sinne der Bildung von Schwerpunkten (Prioritäten) vorgenommen werden [142]». Es fällt auf, daß sich die Prioritäten ziemlich regelmäßig auf die Departemente verteilen, einzig die Landesverteidigung und die Außenpolitik fehlen. Die Prioritäten sind sehr abstrakt formuliert und werden nicht zueinander in Beziehung gebracht.

Richtlinien 1971–1975. Das einleitende Kapitel der Richtlinien 1971–1975 [143] befaßt sich wiederum mit der rechtlichen und politischen Tragweite sowie mit dem Thema der Richtlinien.

In einem zweiten Kapitel finden wir unter dem Titel «Ausgangspunkt für den Aufgabenkatalog» zunächst eine Übersicht über die längerfristigen Entwicklungstendenzen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Diese Übersicht gibt die Ergebnisse der ersten Teilstudien der Perspektivstudie Kneschaurek wieder. Der Bundesrat schließt sich den Trendprojektionen und vereinzelten Prognosen der Perspektivstudien offenbar an, was auch in der darauffolgenden «Übersicht über die besonderen Spannungsverhältnisse bzw. Ungleichgewichtslagen» zum Ausdruck kommt. Schließlich äußert er noch grundsätzliche Gedanken zur «wachsenden Gestaltungsaufgabe des Staates». Dieses zweite, dem Richtlinienprogramm vorangestellte Kapitel enthält Ansätze zu einer Prognose, zu einer Darstellung des Ist-Zustandes und zu grundsätzlichen Zielsetzungen der staatlichen Aufgaben. Dieser noch wenig systematisierte erste Teil der Richtlinien ist im Gegensatz zum eigentlichen Richtlinienprogramm auf lange Frist ausgerichtet.

Das im dritten Kapitel folgende Richtlinienprogramm ist nicht mehr nach Departementen, sondern nach Aufgabenbereichen gegliedert. Zunächst finden wir unter dem Titel «Die Schweiz in der Staatenwelt» die Richtlinien zur Außen- und Sicherheitspolitik. In einem nächsten Abschnitt wird die Jugend-, Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik, die Informationspolitik, die Sozialpolitik, die Entwicklungs- und Raumordnungspolitik sowie die Konjunktur-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik dargestellt. Schließlich folgen «Institutionelle und instrumentale Fragen», unter denen der Bundesrat Richtlinien zum Ausbau des sozialen Rechtsstaates, zum Behörden- und Verwaltungsapparat, zur Stellung der Parteien, zu den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen und zum Verhältnis der Sozialpartner subsumiert.

Aufbau und Inhalt der einzelnen Abschnitte des Richtlinienprogrammes gehorchen keinen einheitlichen Kriterien. Immerhin ist gegenüber den Richtlinien 1968–1971 eine stärkere Strukturierung erkennbar. Die Äußerungen des Bundesrates beginnen vermehrt mit einer Zielsetzung, die dann von diversen Maßnahmen gefolgt wird. Gelegentlich finden sich Gedanken über den Ist-Zustand und vereinzelt Prognosen

der künftigen Entwicklung. Der Konkretisierungsgrad der Aussagen ist uneinheitlich, aber im Vergleich zu den ersten Richtlinien im allgemeinen höher.

In einem vierten Kapitel legt der Bundesrat «finanzielle Aspekte» dar. Die Angaben über die Finanzplanung sind noch unbestimmter als in den Richtlinien 1971–1975. Bei der Beurteilung der Ausgaben und Einnahmen wird lediglich eine Tendenz aufgezeigt.

Am Ende der Richtlinien 1971–1975 formuliert der Bundesrat «Schlußbemerkungen», in denen die Anliegen zusammengestellt sind, «die in der laufenden Legislatur eine besondere politische Leistung [144]» erfordern. Es handelt sich um einen stichwortartigen Katalog einiger gesetzgeberischer Maßnahmen. In einem Anhang sind die wichtigsten Vorlagen zusammengestellt, die der Bundesrat in der Legislaturperiode 1971–1975 an die Bundesversammlung zu richten gedenkt, sowie ihr voraussichtliches Erscheinungsjahr. Außerdem finden wir ein Verzeichnis der vorgesehenen Verfassungsvorlagen und der hängigen Volksbegehren.

2.2.4 *Konfrontation der Richtlinien der Regierungspolitik mit den Kriterien der politischen Planung*

Für den Versuch, die Richtlinien auf ihre Qualität als politische Gesamtplanung zu untersuchen, scheint es uns nicht sinnvoll, weiterhin nach den beiden Richtlinienberichten zu differenzieren. Wir gehen deshalb im folgenden primär von den Richtlinien 1971–1975 aus und verweisen lediglich bei signifikanten Abweichungen auf die Richtlinien 1968–1971.

Die Richtlinien der Regierungspolitik sind nicht auf einen zukünftigen Zustand, sondern auf eine Entwicklung ausgerichtet, die sie gestaltend beeinflussen wollen. Die Zielsetzungen dieser Regierungspolitik sind nicht vorgegeben, mit Ausnahme einiger in Verfassung oder Gesetzen normierter übergeordneter Ziele. Sie sind vielmehr gerade ein wesentlicher Bestandteil der Richtlinien. Die Planung der Regierungspolitik, die in den Richtlinien dargestellt wird, ist demnach eine Entwicklungsplanung.

Die Richtlinien sind auf den Zeitraum einer Legislaturperiode, d. h. auf mittlere Frist bezogen. Außerdem haben wir oben gesehen, daß dem Richtlinienprogramm Gedanken zugrunde liegen, die auf längere Fristen ausgerichtet sind. Die Richtlinien haben somit den doppelten Charakter einer teilweise mittel- und teilweise längerfristigen Planung. Es geht in den Richtlinien um die «grundsätzlichen Absichten und Vorsätze [145]» des Bundesrates, um die Beurteilung der «Hauptprobleme der Nation [146]». Die Richtlinien enthalten eine politische Rahmenplanung, nicht eine Detailplanung.

Zum Wesen der politischen Planung gehört, daß Ziele und Maßnahmen selektioniert und in eine Prioritätsordnung gebracht werden. Die Ziele und Maßnahmen werden in den Richtlinien zwar explizit oder implizit ausgewählt. Sie werden aber nicht systematisch gesucht, einander gegenübergestellt und gegeneinander abgewogen. Vor allem fehlt eine Dringlichkeitsordnung, wie sie durch Art. 45 bis des Geschäftsverkehrsgesetzes verlangt wird. Der knappe, stichwortartige Katalog in den Schlußbemerkungen erfüllt das Erfordernis nach einer

Prioritätsordnung der politischen Aufgaben keineswegs. Es wird auch nicht klar, weshalb gerade – um zwei Beispiele zu nennen – die Raumplanung im Vordergrund der gesetzgeberischen Maßnahmen steht, das Entwicklungshilfegesetz hingegen nicht [147]. Durch den Verzicht auf eine Prioritätsordnung der staatlichen Aufgaben hat der Bundesrat politische Entscheide vermieden. Konflikte, die beim Versuch einer Prioritätensetzung notgedrungen hätten ausgetragen werden müssen, sind verdeckt geblieben, indem praktisch jedem Departement eine oder mehrere «Prioritäten» zugestanden wurden. Wir glauben, daß dies ein wesentlicher Grund für die mangelnde Wirkungskraft der Richtlinien ist [148].

Die Richtlinien der Regierungspolitik umfassen sämtliche wesentlichen Bereiche der Staatstätigkeit. Sie sind deshalb als politische Gesamtplanung zu bezeichnen.

Die Koordinationsleistung der Richtlinien ist differenziert zu beurteilen. Nachdem die Richtlinien nicht mehr nach Departementen, sondern nach Problemkreisen gegliedert sind, wird der Zusammenhang der einzelnen Fragen wesentlich deutlicher. Auch finden wir innerhalb dieser Problemkreise verschiedentlich Hinweise auf Abhängigkeiten und Verflechtungen der einzelnen Teilprobleme.

Hingegen sind die Ziele und Maßnahmen nicht durchgehend und systematisch aufeinander abgestimmt. Insbesondere findet eine entscheidende Koordination nicht statt: die gegenseitige Abstimmung der Richtlinien mit der Finanzplanung. Aufgaben und Ausgabenplanung sind nicht verbunden. In den Richtlinien 1968–1971 sind wenigstens Schätzungen der Einnahmen und der Ausgaben für die Periode von 1969 bis 1971 aufgeführt und Maßnahmen vorgeschlagen, die zu einem Gleichgewicht des Bundesfinanzhaushaltes führen könnten [149]. Die Richtlinien 1971–1975 enthalten nurmehr eine Schätzung der Ausgabenüberschüße für 1973 und 1974 sowie einige allgemeine Bemerkungen über die Tendenzen der Einnahmen und die Notwendigkeit einer Revision des Bundessteuersystems [150].

Eine Koordination der Finanzplanung mit den Richtlinien der Regierungspolitik ist nun freilich leichter gefordert als verwirklicht [151]. Insbesondere scheint die Finanzplanung noch zu wenig ausgebaut, als daß sie für einen Zeitraum von vier Jahren zuverlässige Aussagen machen könnte [152].

Solange es aber nicht gelingt, die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen abzuschätzen und diesen Finanzbedarf den zu erwartenden Einnahmen gegenüberzustellen, bleiben die Richtlinien ein relativ unverbindliches Programm. Auch die geforderte Prioritätensetzung ist im Grunde nur durchführbar, wenn eine Vorstellung über die finanziellen Konsequenzen der möglichen Maßnahmen sowie über den finanziellen Gesamtrahmen besteht. Die Prioritätensetzung soll zwar nicht durch die Finanzplanung erfolgen, sie ist aber vom Bestehen einer Finanzplanung abhängig. Umgekehrt ist die Finanzplanung auf eine Aufgabenplanung angewiesen.

Das Aufzeigen der finanziellen Konsequenzen der geplanten Aufgaben ist

auch eine wesentliche Voraussetzung, daß die politischen Konflikte sichtbar werden und zu Konsensen verarbeitet werden können. Die gegenseitige Abstimmung der Aufgaben- und Ausgabenplanung scheint so Bedingung für eine vermehrte Lenkungskraft der Richtlinien zu sein.

2.2.5 *Darstellung der Richtlinien in der Literatur*

Die Literatur hat sich bis anhin noch nicht sehr intensiv mit den Richtlinien der Regierungspolitik auseinandergesetzt.

Leo Schürmann, der mit seiner Motion die Idee der Richtlinien im Parlament lanciert hatte, bewertet die bisherigen Berichte des Bundesrates überwiegend positiv [153]. Gestützt auf Aussagen einzelner Bundesräte und auf Angaben von Mitgliedern der Bundeskanzlei betont er, daß durch die Richtlinien die Planung ganz allgemein vermehrt in die Verwaltung hineingetragen worden sei und daß Richtlinien und Rechenschaftsbericht die Verwaltung dazu anregten, ihre Arbeit kritisch zu überprüfen. Dem Bundesrat ermöglichten sie eine klarere Übersicht über die kommenden Aufgaben sowie eine bessere Koordination und Kontrolle der Tätigkeit in den Departementen. Schürmann vermißt in den bisherigen Berichten eine klare Prioritätsordnung der Aufgaben sowie die Kombination der Richtlinien mit der Finanzplanung [154].

Anders urteilt *Raimund E. Germann.* Nach seiner Auffassung umfassen die Richtlinien vorwiegend sog. «Leerformeln», d. h. vage Grundsätze, die «dem Verhalten den totalen Spielraum lassen» und deshalb unverbindlich seien [155]. Institutionelle Zwänge – Kollegialprinzip, «Zauberformel», Föderalismus, Referendum – verhinderten in der Schweiz, daß ein Regierungsprogramm je «volloperationalisierte Zielaussagen» enthalte, die allein die vom Bundesrat beabsichtigte Planung der Staatstätigkeit bewirken könnten. Germann bestreitet auch, daß die Erarbeitung von Richtlinien das Kollegialprinzip stärken und die Transparenz des Regierungshandelns verbessern kann. Er bezeichnet die bisherigen Richtlinien als «Polit-Ritual» und diagnostiziert «Kronreden» anstelle von Planung und «Zeremoniellreform» anstelle von Regierungsreform [156].

Der *Schlußbericht* der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung *(Kommission Wahlen)* beschränkt sich auf die Feststellung, daß «die angelaufene Praxis um die Richtlinien der Regierungspolitik eine maßvolle und überlegte Gesamtplanung veranlaßt» habe, läßt aber die Frage offen, ob «dieser Weg tatsächlich ergiebig» sei [157].

Die einzige ausführliche Darstellung der Richtlinien findet sich in der Dissertation von *Walter Pfister* über Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik. Nach begrifflichen Grundlagen, rechtsvergleichenden Erörterungen über westeuropäische und amerikanische Regierungsprogramme sowie einer umfassenden Schilderung der Geschichte und Entwicklung der Richtlinien des Bundesrates folgt am Schluß der Arbeit ein Kapitel, das die Möglichkeiten und Grenzen des schweizerischen Regierungsprogrammes aufzeigen soll [158]. Pfisters Beurteilung der Richtlinien deckt sich, wie er zusammenfassend festhält [159], mit der oben zitierten Stellungnahme der Kommission Wahlen. Er betont, daß die Richtlinien die Integration des Regierungskollegiums fördern und widerspricht Raimund Germann insbesondere darin, daß ein Regierungsprogramm vorwiegend «volloperationalisierte Zielaussagen» enthalten müsse. Diese gehören nach Auffassung Pfisters nicht in einen «Rahmenplan», sondern in die einzelnen Fachprogramme, wie z. B. das Nationalstraßen- oder das Rüstungspro-

gramm [160]. Immerhin anerkennt Walter Pfister, daß der Aussagewert vieler Richtlinien recht gering sei, glaubt aber, in den Richtlinien 1971–1975 bereits Fortschritte feststellen zu können [161]. Die Schwächen der beiden bisherigen Berichte über die Richtlinien sieht er vor allem in der mangelnden Terminplanung und in der unzureichend abgestimmten Finanzplanung [162]. Auch Walter Pfister hält fest, daß die Verwaltung von der Erarbeitung von Richtlinien profitiere und daß die Departemente zu einer «gewissen vorgängigen Koordination» befähigt seien [163]. Als Arbeits- und Lenkungsinstrument hätten die Richtlinien erste Erfolge gezeitigt; sie müßten aber noch verbessert werden.

Was die Richtlinien als Informationsmittel für das Parlament und die Öffentlichkeit angeht, beurteilt Walter Pfister die Richtlinien 1968–1971 als wenig befriedigend. Die Richtlinien 1971–1975 versuchten bereits klarere Dringlichkeiten zu setzen. Das Postulat nach vermehrter Durchsichtigkeit der Vorgänge in Staat und Politik sei jedoch erst erfüllt, wenn durch eine «wertende Einstufung der Aufgaben nach Wichtigkeit und Dringlichkeit» eine wirkliche Gesamtkonzeption aufgestellt sei [164]. Walter Pfister übernimmt die Bemerkung Raimund Germanns, daß die bisherigen Richtlinienberichte im wesentlichen Problemkataloge und kommentierte Traktandenlisten seien. Er wünscht, daß die zukünftigen Berichte «eine Spur visionärer» ausfallen, «ohne indessen in Utopien abzugleiten», und daß sie «konziser und mit noch schärferen Konturen» formuliert werden [165].

Für den weiteren Ausbau der Richtlinien empfiehlt er drei Maßnahmen: Schaffung eines zentralen Planungsdatenspeichers, einer ständigen zentralen Arbeitsgemeinschaft von Planungsfachleuten aller Departemente und eines Amtes für Gesetzgebung [166]. Walter Pfister ist der Ansicht, daß sich ein eigentliches politisches Planungssystem in der Schweiz vorläufig nicht aufdränge. Die im Ausland diskutierten Modelle seien noch zu wenig konsolidiert, um richtig beurteilt werden zu können. Außerdem bestehe die Gefahr, daß durch eine derartige Planung die Gesetze und damit das Parlament als Gesetzgeber ausmanövriert würde. Eine strikte Verbindlichkeit des Regierungsprogrammes sei ohnehin nicht möglich, da außen- und innenpolitische Entwicklungen und Initiativen oder Entscheide der eidgenössischen Räte, des Volkes und der Stände Änderungen der politischen Pläne erfordern könnten [167].

Die Richtlinien der Regierungspolitik werden auch in einer Schrift *Erich Gruners* erwähnt, die das Verhältnis von Regierung und Opposition im schweizerischen Regierungssystem zum Thema hat [168]. Gruner setzt sich jedoch nicht mit der Bedeutung der gegenwärtigen Richtlinien auseinander, sondern fragt sich nach den Möglichkeiten und Auswirkungen eines die Parteien bindenden Regierungsprogrammes. Er entwirft das Modell eines modifizierten Regierungssystems, in dem die Parteien vor den Parlamentswahlen je ein Regierungsprogramm für die nächste Legislaturperiode ausarbeiten. Die nach den Wahlen bereinigten Regierungsprogramme der Parteien wären Grundlage für die Bestimmung der Bundesratskandidaten, und das Parlament würde gleichzeitig mit der Wahl der Bundesräte das von diesen vertretene Regierungsprogramm gutheißen. Am Ende der Legislaturperiode hätte der Bundesrat einen Rechenschaftsbericht und die Regierungsparteien einen Tätigkeitsbericht über die Verwirklichung des Regierungsprogrammes zu verfassen.

Erich Gruner macht im Grunde den Vorschlag, die gegenwärtigen, für das Parlament unverbindlichen Richtlinien durch einen Koalitionsvertrag zu ersetzen, der die an der Regierung beteiligten Parteien verpflichtet.

Alfred Meier und *Alois Riklin*[169] möchten die Totalrevision der Bundesverfassung unter das übergeordnete Ziel stellen, von der Konkordanzdemokratie zur Koalitionsdemokratie überzugehen, und nehmen damit die Gedanken Erich Gruners auf. Sie kritisieren zunächst die mangelnde Prioritätsordnung der Aufgaben in den Richtlinien sowie die fehlende Verknüpfung mit der Finanzplanung[170].

Im Rahmen einer Regierungsreform schlagen sie sodann ein Regierungsprogramm vor, das gestützt auf die Wahlprogramme der Regierungsparteien vom Bundesrat erarbeitet und vom Nationalrat beraten, ergänzt und genehmigt wird[171].

Auch *Ulf von Salis* befaßt sich in einem Artikel über politische Planung[172] mit den Richtlinien der Regierungspolitik. Er bezeichnet sie zwar als «weitestgehenden Schritt in Richtung auf eine Ziel- und Programmplanung», stellt aber einen Katalog von «Schwachstellen», d. h. von Mängeln zusammen, die die Funktion der Richtlinien als politische Gesamtplanung beeinträchtigen[173]. Von Salis rügt insbesondere das wenig systematische Verfahren der Informationsgewinnung, die mangelnde Dringlichkeitsordnung der Aufgaben, die fehlenden oder unvollständigen «Zielbewertungskriterien», «Zielkonfliktentscheidungen» und Zielverwirklichungsmaßnahmen und die ungenügende Koordination der Aufgaben mit der Finanzplanung.

Von Salis verzichtet darauf, einen Ansatz zu einer Verbesserung der Richtlinien zu formulieren. Geeignete Verfahren der Ziel- und Programmplanung lassen sich seiner Meinung nach nur auf den Ergebnissen einer «organisations-soziologischen System-Struktur-Analyse» aufbauen[174].

In seinem Referat über die schweizerische Wirtschaftsverfassung verweist *Fritz Gygi* mehrfach auf die Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971[175]. Er findet darin u. a. «eine gesammelte und geordnete Schau des wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeptes» des Bundesrates[176]. Die Richtlinien enthalten nach seiner Auffassung Rechtstatsachen, mit denen sich die «Wirtschaftsverfassung der Wirtschaftspolitik» begründen und auslegen lassen[177].

Methodisch analog geht *Jörg Paul Müller* in seinem Referat über die sozialen Grundrechte vor[178]. Unter Berufung auf Hermann Heller und Fritz Gygi unterscheidet er zwischen «realer» und «normativer» Verfassung[179]. Auch J. P. Müller benützt die Richtlinien der Regierungspolitik als Hilfsmittel zur Bestimmung der «realen» (Sozial-) Verfassung[180]. Die Richtlinien geben mit anderen Worten die Verfassungswirklichkeit wieder.

In den beiden Publikationen von Fritz Gygi und Jörg P. Müller werden die Richtlinien der Regierungspolitik nicht auf ihre Wirksamkeit als Planungsinstrument untersucht. Vielmehr steht das Verhältnis der Richtlinien zur Verfassung im Zentrum der Überlegungen[181], ein Problem, das wir nicht erörtern möchten[182].

Eine Reihe weiterer Autoren erwähnen die Richtlinien nur beiläufig. *Kurt Eichenberger* bezeichnet sie als «indikative Planungskonzepte (, die) die Hauptthemen der Staatspolitik auf eine mittlere Frist zu bestimmen trachten[183]», *Klaus Hug* als «einseitigen, eher strategischen, influenzierten, planenden Regierungsakt mit beschränkter Verbindlichkeit[184]. *Jürg Steiner* weist auf die geringe Verbindlichkeit der Richtlinien hin[185].

2.2.6 *Methodisches Vorgehen zur Beurteilung der Richtlinien*

Die oben wiedergegebene Literatur beschäftigt sich primär mit zwei Fragen:

Wie groß ist die Aussagekraft der Richtlinien, und welche Wirkung haben die Richtlinien als Planungs- und Informationsinstrument?

Es ist schwierig, diese Fragen zu beantworten, gibt es doch vorläufig keine empirischen Untersuchungen über die Auswirkungen der Richtlinien. Der präzise Gehalt der Richtlinien läßt sich nicht bestimmen, da ein konkretes Meßsystem oder Vergleichspunkte fehlen. So ist es nicht erstaunlich, daß sich die Literatur bei der Beurteilung der Richtlinien weitgehend auf Eindrücke, Befürchtungen, Hoffnungen und Vermutungen stützt.

Wir stehen in dieser Arbeit vor den gleichen Schwierigkeiten. Immerhin haben wir oben[186] durch eine Analyse des Aufbaues und des groben Inhaltes der Richtlinienberichte herauszufinden versucht, wieweit die Erarbeitung der Richtlinien einem politischen Planungsprozeß entspricht. Dies erlaubt uns den konkreten Schluß, daß die Richtlinien zwar einen politischen Planungsprozeß wiedergeben, daß aber einzelne Planungsphasen entweder fehlen oder unvollständig ausgebildet sind.

Im folgenden möchten wir die Aussagekraft und die Wirkungen der Richtlinien näher untersuchen. Wir verfolgen dazu die Darstellung dreier Probleme in den beiden Richtlinienberichten. Die drei Probleme – Raumplanung, Entwicklungszusammenarbeit und Überfremdung – wurden willkürlich ausgewählt, wobei immerhin maßgebend war, daß sie aus verschiedenen staatlichen Aufgabenbereichen stammen.

In einem letzten Kapitel, das die wesentlichsten Merkmale der verschiedenen Ansätze zur politischen Planung zusammenfassen soll, werden wir die Richtlinien noch mit den oben geschilderten politischen Bereichsplanungen vergleichen können.

2.2.7 *Aussagekraft der Richtlinien*

Richtlinien zur Raumplanung. Zum Thema *Bodenrecht und Landesplanung* findet sich in den Richtlinien 1968–1971 zunächst die Bemerkung, daß eine Verfassungsvorlage in den eidgenössischen Räten zur Diskussion stehe[187]. In der Tat waren, als die Richtlinien erlassen wurden, die Art. 22 ter und quater je ein erstes Mal von beiden Räten beraten worden. Der Bundesrat erwähnt in den Richtlinien weiter, daß er nach Annahme der Verfassungsgrundlage durch das Parlament, das Volk und die Stände die Ausführungsgesetzgebung in Angriff nehmen werde. Er beabsichtige, dem Parlament den Erlaß eines Planungsgesetzes zu empfehlen, das die Ziele der Planungsmaßnahmen umreißen und die grundlegenden Bestimmungen der Zonenordnung enthalten müsse. Diese Hinweise auf die Ausführungsgesetzgebung waren für das Parlament eine Selbstverständlichkeit, entsprechen sie doch dem vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 15. August 1967 zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechtes[188] vorgeschlagenen und erläuterten Art. 22 quater, Abs. 1 BV:

«Der Bund ist befugt, über die Erschließung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen.»

Schließlich schreibt der Bundesrat in den Richtlinien 1968–1971, daß er «gewisse Vorabklärungen technischer und juristischer Natur» bereits eingeleitet habe und daß

er «für die Landesplanung weitere wissenschaftliche Unterlagen» beschaffen wolle [189]. Präzisere Angaben über die «grundsätzlichen Absichten und Vorsätze des Bundesrates» auf dem Gebiete des Bodenrechtes und der Landesplanung lassen sich nicht finden, obwohl dieses Problem in den Schlußbetrachtungen der Richtlinien als «eine der großen Aufgaben unserer Zeit» und – neben anderen Aktivitäten – als «zentrale, sachliche Priorität» bezeichnet wird [190].

In den Richtlinien 1971–1975 wird die Raumplanung in den größeren Zusammenhang der Entwicklungs- und Raumordnungspolitik gestellt. Neben Maßnahmen auf den Gebieten des Wohnungsbaues, der Verkehrswirtschaft, der Energiepolitik, des Umweltschutzes und der regionalen Entwicklungspolitik erläutert der Bundesrat die Raumplanungsgesetzgebung [191]. Als Grundübel der heutigen Bodennutzung bezeichnet er die Zersiedlung des Landes. Deshalb sei das wichtigste Ziel der Raumplanungsgesetzgebung «die Verhinderung der weiteren Streubauweise». Daneben müsse die «künftige mögliche und wünschbare Entwicklungsrichtung» festgestellt und die Sachplanungen des Bundes gefördert sowie auf die kantonalen Planungsarbeiten abgestimmt werden. Ferner spricht der Bundesrat von «Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedlungs- und nutzungsmäßigen Entwicklungen des Landes», die der Bund zusammen mit den Kantonen durchführen wolle und die als «Leitbilder der Schweiz» Grundlage für weitere materielle Grundsätze der Raumplanung sein sollen. Bis dahin habe er die Absicht, «Leitlinien für die Gesamtrichtpläne der Kantone und für die Sachplanungen des Bundes zu erlassen [192]». Daß die Raumplanung in den Rahmen einer Entwicklungs- und Raumordnungspolitik gestellt wird, ist als beachtlicher Fortschritt gegenüber den Richtlinien 1968–1971 zu werten. Damit wird den Lesern des Berichtes die Interdependenz der raumordnungspolitischen Maßnahmen bewußt. Man wird allerdings bei einem Vergleich der Richtlinien 1968–1971 mit denen der Legislaturperiode 1971–1975 gerade auf dem Gebiet der Raumplanung den unterschiedlichen Stand der aktuellen Kenntnisse berücksichtigen müssen.

Die Bemerkungen des Bundesrates über die Zielsetzung der Raumplanungsgesetzgebung und die Erarbeitung des «Leitbildes Schweiz» sind konkreter als die Angaben in den Richtlinien 1968–1971. Dies ist wohl auch dem Umstand zu verdanken, daß die Richtlinien 1971–1975 etwa gleichzeitig mit der Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 1972 zum Bundesgesetz über die Raumplanung [193] erarbeitet wurden. Der dritte Absatz des Abschnittes über die Raumplanung in den Richtlinien 1971–1975 [194] ist denn auch wörtlich fast identisch mit den Einleitungssätzen des Teiles über «die Sachprobleme und die Zuständigkeiten» in der Botschaft zum Raumplanungsgesetz [195], und die Ausführungen über die weiteren materiellen Grundsätze entsprechen den Art. 22, 23 und 79 des Entwurfes zum RPG [196].

Durch das Aufzeigen dieser Parallelen soll die Verbesserung der Richtlinien, was den Abschnitt über die Raumplanung angeht, nicht bagatellisiert werden. Insbesondere sei hervorgehoben, daß sich der Bundesrat im Gegensatz zu den Richtlinien in ihrer Gesamtheit in dieser Frage bemüht, die Ziele nach ihrer Dringlichkeit abzustufen.

Richtlinien zur Entwicklungszusammenarbeit. Zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern äußert sich der Bundesrat in den Richtlinien 1968–1971 nur ganz knapp, obwohl sie ihm zu «besonderer Sorge Anlaß» gibt [197]. Er will «die internationalen Bemühungen für eine wirkungsvollere Politik der Entwicklungshilfe ... unterstützen,

(...) mithelfen, die Verhältnisse sukzessive zu verbessern (und ...) die Durchführung sinnvoller Programme zu fördern». Niemand wird bestreiten, daß diese Richtlinie eine «Leerformel» ist.

Im Kapitel über die Wirtschaftspolitik findet sich noch ein Abschnitt über die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern [198]. Aus «internationalen Solidaritätsgründen» und um die «wirtschaftliche Stellung der Schweiz in den Entwicklungsländern, die ein großes Expansionspotential besitzen», zu verteidigen, will sich die Schweiz «an den internationalen Bemühungen zur Erarbeitung besonderer Regeln und wirkungsvoller Finanzierungsmodalitäten aktiv beteiligen». Im Vordergrund stehen Rohstoffabkommen, Zollpräferenzen sowie «Unterstützung der Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer und der regionalen Integration dieser Länder». Daneben sieht der Bundesrat zusätzliche staatliche Anstrengungen auf dem Gebiet der Finanzhilfe, die Mithilfe an der Schaffung neuer Finanzierungsmechanismen und einen angemessenen Anteil der technischen Hilfe für handelspolitische Programme vor. Diese Angaben sind zwar etwas detaillierter als die über die Entwicklungshilfe, sie sind aber immer noch außerordentlich vage formuliert.

Die Richtlinien 1971–1975 enthalten demgegenüber eine wesentliche Konkretisierung. Nach dem grundsätzlichen Bekenntnis, daß «Friede und Wohlergehen auch für unser Land ... in Zukunft kaum ohne einen gewissen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ausgleich unter allen Völkern dieser Welt möglich sein (werde)», betont der Bundesrat, er betrachte es als wichtiges Ziel, «den schweizerischen Beitrag an die Entwicklung der Dritten Welt nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit unseres Landes zu erhöhen [199]». Konkret fordert er, daß «bis Ende der siebziger Jahre der schweizerische Entwicklungsbeitrag (staatliche und private Kapitalhingaben) im Jahresdurchschnitt auf 1 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) gebracht werde». Daneben möchte der Bundesrat «die Arbeitsteilung zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern im Bereich der Wirtschaft fördern», und zwar mittels Zollpräferenzen, anderen handelspolitischen Maßnahmen und Förderung der ungebundenen Finanzhilfe. Ferner gelte es, für die humanitäre Hilfe größere Mittel bereitzustellen. Schließlich erwähnt der Bundesrat, daß er dem Parlament ein Bundesgesetz über die Entwicklungshilfe vorschlagen werde [200].

Gerade die zuletzt erwähnten Grundsätze sind noch sehr unbestimmt. Immerhin ist gegenüber den Richtlinien 1968–1971 ein deutlicher Fortschritt erkennbar. Besonders bemerkenswert ist das klare und konkrete Ziel des Bundesrates, bis Ende der siebziger Jahre den schweizerischen Entwicklungsbeitrag auf 1 Prozent des BSP zu erhöhen. Wesentlich ist auch, daß die Entwicklungshilfe und die wirtschaftlichen Beziehungen mit den Entwicklungsländern in einem Abschnitt «Politik gegenüber den Entwicklungsländern» vereinigt wurden.

Richtlinien zum «Überfremdungsproblem». Zum «Überfremdungsproblem» schreibt der Bundesrat in den Richtlinien 1968–1971: «Als Nahziel unserer Politik gegen die Überfremdung (...) gilt (es), ein Wiederansteigen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften zu verhindern. Sollte es trotz aller Maßnahmen (...) nicht gelingen, der Überfremdungsgefahr genügend wirksam zu begegnen, behält sich der Bundesrat vor, je nach der wirtschaftlichen und staatspolitischen Entwicklung weitergehende Vorkehren zu treffen [201].» Ferner weist der Bundesrat auf die Notwendigkeit einer großzügigeren Assimilierungs- und Einbürgerungspolitik in den Kantonen und Gemeinden hin.

Diese Richtlinien zum «Überfremdungsproblem» sind sehr vage formuliert. Im übrigen erscheint es sehr merkwürdig, die Gedanken des Bundesrates über das «Überfremdungsproblem» im Hauptabschnitt «Bestand und Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft» zu finden. In den Richtlinien 1971–1975 behandelt der Bundesrat das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Abschnitt über Arbeitsmarktpolitik. Er geht von zwei Hauptzielen aus: der «Stabilisierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz» und der «Schaffung eines mehr oder weniger einheitlichen Arbeitsmarktes[202]». Die Zahl aller ausländischen Arbeitskräfte solle insgesamt nicht mehr zunehmen. Deshalb seien einschneidende Beschränkungsmaßnahmen weiterhin unvermeidlich. Insbesondere müsse das für die Saisonarbeitskräfte geltende System geändert werden, um zu verhindern, daß weiterhin unechte Saisonarbeiter in die Schweiz geholt würden. Außerdem sei im Sinne einer weiteren Überfremdungsabwehr die Assimilation der Ausländer zu fördern und die Einbürgerung für die in der Schweiz aufgewachsenen ausländischen Kinder zu erleichtern[203].

Die Angaben über das «Überfremdungsproblem» in den Richtlinien 1971–1975 sind konkreter als diejenigen in den Richtlinien 1968–1971. Gleichwohl lassen sie den Leser über die präzisen Ziele und Vorstellungen des Bundesrates im unklaren.

2.2.8 *Zusammenfassende Beurteilung der Aussagekraft*

Richtlinien 1968–1971. Die Richtlinien 1968–1971 enthalten bezüglich der drei untersuchten Fragen vage Äußerungen, die man ohne weiteres als «Leerformeln» bezeichnen kann[204]. Die Kritik Raimund Germanns scheint in diesem Punkt berechtigt.

Durch die strenge Gliederung der Richtlinien nach Departementen werden außerdem zusammengehörende Fragen auseinandergerissen, deutlich etwa bei den Richtlinien zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Damit geht eine wesentliche Funktion der Richtlinien verloren, die hängigen Probleme in ihren Zusammenhängen aufzuzeigen. Das Parlament und die Öffentlichkeit wissen nach der Lektüre der Richtlinien kaum genauer als bisher, von welchen «grundsätzlichen Absichten und Vorsätzen» sich der Bundesrat in den nächsten vier Jahren leiten lassen wird. In einer Hinsicht sind die Richtlinien 1968–1971 jedoch aufschlußreich. Der Leser muß annehmen, auch der Bundesrat selbst wisse nicht, nach welchen Grundsätzen er in der begonnenen Legislaturperiode regieren werde. Denn die Annahme, daß sich der Bundesrat zwar über die Grundzüge seiner künftigen Politik im klaren ist, sie aber dem Parlament und der Öffentlichkeit bewußt verschweigt, ist doch sehr unwahrscheinlich.

Somit bestätigt sich eindrücklich die Auffassung mancher Beobachter des politischen Lebens in der Schweiz. Der Bundesrat läßt grundsätzliches Denken und Handeln vermissen, er zieht – wie er in den Richtlinien selbst betont – den Pragmatismus dem «gedanklichen Höhenflug» vor. Die systematische Beschäftigung mit der Zukunft und die vorausschauende Planung sind ihm vorläufig fremd.

Kurt Eichenberger hatte die Lage zutreffend erkannt, als er die schweizerische Regierungstätigkeit in folgender Weise charakterisierte: «Von Ausnahmen

abgesehen, wird gleichsam von Woche zu Woche nach Opportunität und Empirie regiert[205]». Als Gegenmaßnahme gegen diesen «übertriebenen Pragmatismus» und gegen das «fraktionierte Denken» schlug Kurt Eichenberger «positivierte gouvernementale Planungen und Regierungsrichtlinien für die wichtigsten Gebiete staatsgestaltender Betätigung» vor[206]. Diese Idee wurde 1967 von Leo Schürmann aufgenommen.

Zusammenfassend komme ich zu einem zunächst paradox erscheinenden Schluß: Die Richtlinien 1968–1971 bestätigen, so wenig sie auch aussagen, die Notwendigkeit einer Planung der Regierungspolitik. Denn sie machen die konzeptions- und prospektionslose Politik des Bundesrates deutlich. Dies mag auch einer der Gründe sein, weshalb das Experiment von 1968 trotz des mageren Ergebnisses nicht abgebrochen, sondern im Gegenteil 1970 gesetzlich verankert wurde.

Richtlinien 1971–1975. Die Aussagekraft der Richtlinien 1971–1975 ist positiver zu beurteilen. Auffallend ist zunächst die wesentlich verbesserte Gliederung. Der Bundesrat hat offenbar die zahlreichen Kritiken aus der Mitte des Parlamentes beherzigt und die nach Departementen geordnete Systematik aufgegeben. Damit sind die Richtlinien zweifellos übersichtlicher und die Probleme in ihren Zusammenhängen überschaubarer geworden.

Als bemerkenswerte Neuerung fällt dem Leser der Richtlinien 1971–1975 sodann auf, daß dem eigentlichen Richtlinienprogramm unter dem Titel «Ausgangspunkt für den Aufgabenkatalog» einige grundsätzliche Gedanken vorangestellt sind[207]. Es erscheint sehr sinnvoll, dem Richtlinienprogramm ein Kapitel vorangehen zu lassen, das die zentralen allgemeinen Grundsätze der Regierungspolitik, die Beurteilung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung durch den Bundesrat sowie allgemeine Vorschläge zur Beeinflussung der Zukunft wiedergibt. Wenn auch diese einleitenden Gedanken nicht völlig unbestimmt und vag sein dürfen, so wird man von ihnen nicht erwarten können, daß sie «operationabel» sind. Sie sind ihrem Wesen nach abstrakt und allgemein und wollen lediglich eine Richtung angeben, in die die Regierungspolitik geführt werden soll. Sie lassen der Regierung einen großen, aber nicht einen beliebig großen Spielraum. Dieser Spielraum soll im zweiten, hauptsächlichen Teil des «Regierungsprogrammes» durch die eigentlichen Richtlinien ausgefüllt werden. Von diesen ist dann mit Recht zu verlangen, daß sie konkret und mehr oder weniger operationabel sind und daß sie den Spielraum der Regierungstätigkeit auf eine kleine Bandbreite beschränken.

Die Aussagekraft der Richtlinien 1971–1975 differiert in den drei untersuchten Problembereichen von derjenigen der Richtlinien 1968–1971. An die Stelle durchwegs vager Äußerungen sind teilweise konkrete Ziele getreten. Immerhin kann der Grad der Konkretheit noch nicht genügen. Die «Verhinderung der Streubauweise» als wichtigstes Ziel der Raumplanungsgesetzgebung enthält zwar einen eindeutigen Vorsatz des Bundesrates. Es sollte aber noch durch Maßnah-

men weiter konkretisiert werden, um dem Leser klar zu machen, wie der Bundesrat vorgehen will. So hätten als Maßnahmen, die direkt einer weiteren Zersiedelung entgegenwirken, die strenge Unterscheidung des Landes in Baugebiet und Nichtbaugebiet und die Verpflichtung der Kantone und Gemeinden zur durchgehenden, für den Grundeigentümer direkt oder indirekt verbindlichen Raumplanung verankert werden können. Vielleicht hätten sogar weitere beabsichtigte Maßnahmen erwähnt zu werden verdient, die ebenfalls eine moderne Raumplanung verwirklichen helfen, wie etwa die Erschließungspflicht des Gemeinwesens, die Erschließungsbeiträge der Grundeigentümer, die Mehrwertabschöpfung der Planungsgewinne, die Landumlegung, die Güterzusammenlegung usw. Diese Angaben hätten die Aussagekraft der Richtlinien zweifellos erheblich erhöht. Die Auswirkungen eines derart konkretisierten Richtlinienkataloges auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung werden später ausführlich erörtert.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Richtlinien 1971–1975 aussagekräftiger sind als die Richtlinien 1968–1971. Konkrete, operationable Ziele und Maßnahmen fehlen allerdings noch weitgehend.

2.2.9 *Die Wirkungen der Richtlinien*

Es ist ein schwieriges Unterfangen, die Wirkungen eines neuen staatsrechtlichen und politischen Instrumentes abzuschätzen. Man müßte Daten über den Zustand vor Einführung der Richtlinien und über die heutige Situation zur Verfügung haben. Da Veränderungen im politischen Bereich aber auch durch andere Ereignisse beeinflußt werden, kann der präzise Stellenwert der Richtlinien der Regierungspolitik im Grunde nur durch eine umfassende politologische Untersuchung über die vergangenen Jahre bestimmt werden. Unter diesem Vorbehalt wollen wir immerhin versuchen, den Wirkungen nachzugehen, die die Richtlinien 1968–1971 und 1971–1975 in den drei Bereichen Raumplanung, Entwicklungszusammenarbeit und «Überfremdung» auf die Regierungspolitik gehabt haben. Zu diesem Zweck suchen wir in den Botschaften und Berichten des Bundesrates sowie in den Eintretensdebatten, die die eidgenössischen Räte über diese drei Problembereiche in den Jahren 1968 bis 1975 geführt haben, nach Hinweisen auf die Richtlinien. Am Schluß des Abschnittes folgen noch einige Überlegungen über die Wirkungen der Richtlinien im Innern der Regierung und der Verwaltung.

Raumplanung. Was die Raumplanung angeht, so finden wir weder in der Botschaft des Bundesrates vom 26. Januar 1972 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung [208], noch in der Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 1972 an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung [209], noch in der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975 über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung [210] einen Hinweis auf die Richtlinien der Regierungspolitik. In den Debatten des Parlamentes über den dringlichen Bundes-

beschluß werden die Richtlinien nie, bei den Beratungen über das RPG ein einziges Mal erwähnt [211].

Entwicklungszusammenarbeit. Der Bundesrat hat sich in den Jahren 1969 bis 1975 (Juli) insgesamt zweiundzwanzigmal mit Botschaften und Berichten an die Bundesversammlung gewandt, die die Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe oder Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern betrafen. Nirgends findet sich ein Verweis auf die in den Richtlinien festgelegten «grundsätzlichen Absichten und Vorsätze des Bundesrates». Dies mag für sehr spezielle Vorlagen, wie etwa den Beitritt der Schweiz zum Kakaoabkommen, noch begreiflich sein. Es ist jedoch unverständlich, daß in der Botschaft des Bundesrates vom 19. März 1973 an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe [212], die die grundsätzlichen Aspekte sehr ausführlich beleuchtet und in den Anmerkungen zahlreiche Verweise auf frühere Äußerungen des Bundesrates enthält, die Richtlinien 1971–1975 überhaupt nicht erwähnt werden. Die Debatten in den eidgenössischen Räten während der Jahre 1969 bis 1975 über die erwähnten Vorlagen des Bundesrates auf dem Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit zeigen das gleiche Bild. Vergebens sucht der Leser nach einem Hinweis auf die Richtlinien der Regierungspolitik.

«Überfremdungsproblem.» Das «Überfremdungsproblem» hat der Bundesrat in den zwei Berichten an die Bundesversammlung über das zweite und das dritte Volksbegehren gegen die Überfremdung behandelt [213]. Im Bericht über die zweite Initiative finden wir die Richtlinien nicht erwähnt, ebensowenig in der ausführlichen Debatte des Parlamentes über dieses Thema. Dagegen nimmt der Bundesrat in seinem Bericht über die dritte Überfremdungsinitiative an zwei Stellen Bezug auf seine in den Richtlinien geäußerten Gedanken [214]. In den Beratungen der eidgenössischen Räte werden die Richtlinien ein einziges Mal erwähnt [215].

2.2.10 *Auswirkungen der Richtlinien auf die Arbeit des Bundesrates und der Verwaltung*

Wiederum ist ein Vorbehalt anzubringen. Er deckt sich teilweise mit den oben gemachten Feststellungen. Nur eine gründliche Befragung aller Amtsstellen des Bundes könnte ein umfassendes Bild über die Wirkungen der Richtlinien vermitteln. Wir beschränken uns hier auf die Wiedergabe der wesentlichen Gedanken, die im Gespräch mit Mitarbeitern der Bundeskanzlei geäußert wurden [216].

Die hauptsächlichsten Auswirkungen der Richtlinien scheinen in zwei Bereichen zu liegen. Die Bundeskanzlei erstattet dem Bundesrat mindestens einmal jährlich Bericht über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik. Dies ermöglicht dem Bundesrat, einen besseren Überblick über die hängigen Geschäfte zu gewinnen. Insbesondere wird dadurch die Information des einzelnen Departementsvorstehers über die Vorhaben seiner Bundesratskollegen und ihrer Departemente erleichtert. Auch werden die Departemente durch die Pflicht, der Bundeskanzlei jährlich Unterlagen über den Geschäftsgang zuzu-

stellen, veranlaßt, sich über den Verlauf ihrer Arbeit Rechenschaft zu geben. Dies soll vereinzelt zu einer verbesserten innerdepartementalen Koordination geführt haben.

Die zweite Hauptwirkung der Richtlinien erfolgt eher indirekt. Der Bundesrat pflegt sich jeweils einmal im Monat zu einer «freien Aussprache» zusammenzufinden. Zweck dieses Treffens ist es, sich im Kollegium über aktuelle Fragen und Sorgen eines einzelnen oder mehrerer Bundesräte zu unterhalten. Die Beratungen finden ohne feste Geschäftsordnung statt und bleiben in der Regel geheim. Der Bundeskanzler unterbreitet seit einiger Zeit dem Bundesrat für diese «freie Aussprache» eine Liste von Themen, die seiner Meinung nach die Aufmerksamkeit des Bundesrates erfordern. Die einzelnen Vorschläge betreffen meistens Fragen, die in der Presse und in der Öffentlichkeit erörtert werden. Gelegentlich stehen sie in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit den Richtlinien der Regierungspolitik. Der Bundeskanzler als Verantwortlicher für die Erarbeitung und den Vollzug der Richtlinien hat den besten Überblick über den gegenwärtigen Stand des Vollzuges. Diese Stellung legitimiert ihn, dem Bundesrat Diskussionsthemen und Vorschläge für die «freie Aussprache» zu unterbreiten.

2.2.11 *Zusammenfassende Beurteilung der Wirkungskraft der Richtlinien*

Das Ergebnis unserer Untersuchungen läßt uns zweifeln, ob die Richtlinien tatsächlich als Planungs- und Führungsinstrument benützt werden. Zur Planung gehört die Planverwirklichung und die Plankontrolle. Die Richtlinien sind – jedenfalls nach ihren expliziten Auswirkungen auf die Botschaften und Berichte des Bundesrates beurteilt [217] – lediglich ein Katalog von mehr oder weniger bestimmten Zielen und Maßnahmen, die bis zum Ende der Legislaturperiode sich selbst überlassen bleiben.

Der Bundesrat setzt seine Vorlagen an das Parlament offenbar kaum in Beziehung zu den Richtlinien der Regierungspolitik. Seine konkreten politischen Aktionen scheinen höchstens unbewußt – jedenfalls unausgesprochen – auf grundsätzliche Zielsetzungen abgestimmt zu sein. Von einer «maßvollen und überlegten Gesamtplanung [218]» zu sprechen, scheint deshalb vorläufig nicht gerechtfertigt.

Es stellt sich auch die Frage, ob die Richtlinien zur Transparenz der Aktivitäten des Bundesrates und zur Information von Parlament und Öffentlichkeit Wesentliches beitragen. Die längerfristigen Ziele des Bundesrates sind zwar jetzt eher bekannt, unklar bleibt aber weiterhin der Zusammenhang der laufenden Regierungshandlungen mit den grundsätzlichen Vorstellungen der Regierung.

Auch das Parlament schöpft die Möglichkeiten dieses neuen staatsrechtlichen und politischen Instrumentes keineswegs aus. Statt daß es jede Vorlage des Bundesrates auf ihre Übereinstimmung mit den in den Richtlinien aufgestellten Zielen prüft, den Bundesrat mit seinen parlamentarischen Mitteln zur Stellung-

nahme und zum Handeln zwingt und ihn zu beeinflussen sucht, beschränkt es sich auf eine nachträgliche Beratung des Rechenschaftsberichtes. Dessen Optik ist zwangsläufig in die Vergangenheit gerichtet.

Die geschilderten Auswirkungen der Richtlinien der Regierungspolitik auf den Geschäftsgang innerhalb der Regierung und der Verwaltung sind bemerkenswert und verdienen als positive Effekte festgehalten zu werden. Allerdings vermögen wir darin noch keine Gesamtplanung der Regierungstätigkeit zu sehen. Die Richtlinien tragen vorläufig sicher zur Information des Bundesrates bei. Außerdem können sie den einen oder anderen Departementschef zu einer verstärkten Koordination der Arbeiten in seinem Departement anregen. Schließlich tragen die Richtlinien indirekt dazu bei, daß sich der Bundesrat auf Anstoß des Bundeskanzlers mit Fragen befaßt, die vielleicht sonst in den vielfältigen Tagesproblemen untergingen.

3. *Bilanz der politischen Planungsansätze*

In diesem Kapitel möchten wir die Beobachtungen, die wir bei den einzelnen Sektoralplanungen und den Richtlinien der Regierungspolitik aufgezeigt haben, zusammenfassend beurteilen. Freilich lassen sich die einzelnen Ansätze zu politischen Planungen nicht ohne weiteres miteinander vergleichen, da sie in mehrfacher Hinsicht auf unterschiedlichen Ebenen liegen. Mit diesem Vorbehalt soll versucht werden, unter einigen Gesichtspunkten Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten zusammenzufassen [219].

3.1 *Entstehung und Entwicklung der politischen Planungen* [220]

Die Entstehungsgeschichte der politischen Planung in der Schweiz läßt sich bis zur sogenannten Mirage-Affäre des Jahres 1964 verfolgen. Damals wird den politischen Behörden und teilweise der Bevölkerung bewußt, daß zahlreiche politische und rechtliche Institutionen, Instrumente und Verfahrensabläufe den Anforderungen der modernen Zeit nicht mehr entsprechen [221]. Das bereits seit einiger Zeit bestehende, u. a. von Max Imboden intuitiv erfaßte «Helvetische Malaise [222]», wird plötzlich sichtbar. Darauf werden verschiedene Reformen politischer und rechtlicher Institutionen an die Hand genommen: Abgesehen von Reformen im Bereich des EMD denken wir vor allem an die (kleine) Parlamentsreform und an den beschleunigten Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Aber auch entscheidende Impulse zur Totalrevision der Bundesverfassung sowie zur Reform der Bundesverwaltungsorganisation dürften ihren Ursprung bei der Mirage-Affäre haben.

Die ersten Schritte zur Ausarbeitung politischer Planungen erfolgen kurz nach den Debatten über die Mirage-Affäre im Herbst 1964. Zunächst regt Nationalrat Allgöwer an, umfassende Studien zur Erarbeitung und Verwirklichung

einer Konzeption der totalen Landesverteidigung an die Hand zu nehmen. Ende 1964 reicht Ständerat Borel eine Motion ein, die schließlich die Perspektivstudien zur Folge haben wird. Etwa zur gleichen Zeit entschließt sich der Bundesrat, die langfristige Finanzplanung auszubauen[223]. In die Zeit von 1964 bis 1967 fallen außerdem die Impulse zum regionalen Entwicklungskonzept, zu den Richtlinien der Regierungspolitik und zur Raumplanung.

Diese Jahre, die man vereinfachend als Zeit der ersten Impulse bezeichnen könnte, werden abgelöst durch eine Periode, in der die ersten politischen Planungen erarbeitet werden. Der Richtlinienbericht 1968–1971, die ersten Teile der Perspektivstudien und das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet werden verfaßt. In den Jahren 1968–1971 werden außerdem die Finanzplanung sowie die Planung der Regierungspolitik in Gesetzen und die Raumplanung in der Verfassung normiert.

Die folgende Zeit, die von 1972 bis in die Gegenwart reicht, ist gekennzeichnet durch die weitere Bearbeitung der primären Impulse auf planerischer und gesetzgeberischer Ebene sowie durch neue Impulse zu politischen Planungen in anderen Bereichen der Staatstätigkeit. Als markante Ergebnisse stehen im Vordergrund die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, das IHG und das RPG, das Leitbild CK-73, die Gesamtverteidigungskonzeption sowie weitere Teilstudien und der Schlußbericht der Arbeitsgruppe Perspektivstudien. Neue Impulse führen zu ersten Arbeiten für eine Gesamtverkehrs- und eine Gesamtenergiekonzeption.

3.2 *Vollständigkeit des Planungsprozesses*

Wir haben uns bei der Analyse der Ansätze zu politischen Planungen jeweils gefragt, wieweit diese dem Aufbau eines Planungsprozesses entsprechen. Der Vergleich der einzelnen Planungen erlaubt uns einige Schlußfolgerungen[224].

Die Phase der *Planungsinitiative* ist in allen untersuchten Planungen enthalten. Die *Datenermittlung über den Ist-Zustand* erfolgt in der Gesamtverteidigungs- und Gesamtverkehrskonzeption sowie im gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet relativ umfassend. Im Leitbild CK-73 wird der Ist-Zustand nicht dargestellt. Auch in den Richtlinien der Regierungspolitik sind Hinweise auf den Ist-Zustand nur aus dem Zusammenhang zu entnehmen. Sie stehen gewissermaßen zwischen den Zeilen.

Die Phase der *Prognose* ist bei allen Planungsansätzen erkennbar. Eine Ausnahme bilden die Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971. In allen untersuchten politischen Planungen finden wir sodann *Zielsetzungen*. Insbesondere die Richtlinien der Regierungspolitik, die Gesamtverteidigungskonzeption und das Leitbild CK-73 sind stark zielorientiert.

Auch die Aufzählung und Festlegung von *Maßnahmen* ist in allen dargestellten Planungsprozessen enthalten. Die Phase der *Programmierung* läßt sich nur beim Leitbild CK-73, beim gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für

das Berggebiet sowie teilweise bei der Gesamtverteidigungskonzeption beobachten. Zur *Durchführung* der Planung gehört im Bereich der regionalen Entwicklungspolitik vorab der Erlaß des IHG und im Bereich der Regierungspolitik die Erarbeitung verschiedener in den Richtlinien postulierter Verfassungs- und Gesetzesvorlagen [225].

Die *Planungskontrolle* wird bei den Richtlinien der Regierungspolitik sowie beim Leitbild CK-73 durchgeführt. Die *Revision der Planung* ist nur beim Leitbild CK-73 ausdrücklich vorgesehen und zeitlich fixiert. Aus einem Hinweis in der Gesamtverteidigungskonzeption und aus dem Auftrag des Bundesrates an die Gesamtverkehrskommission läßt sich vermuten, daß auch diese beiden Planungen veränderten Umständen angepaßt werden sollen. Hingegen werden das Entwicklungskonzept für das Berggebiet und die Richtlinien der Regierungspolitik nicht revidiert. Die Richtlinien werden lediglich durch neue Richtlinien abgelöst, in denen den Erfahrungen aus der vergangenen Legislaturperiode Rechnung getragen werden kann.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Schwergewicht der bisherigen Ansätze zu politischen Planungen vor allem in den Phasen der Planungsinitiative, Zielsetzung und Maßnahmenfestsetzung liegt. Allgemein sind die Anfangsphasen des Planungsprozesses vollständiger verwirklicht als die späteren Phasen. Die Programmierung, Durchführung, Kontrolle und Revision der Planung ist bloß bei einzelnen der untersuchten Planungsprozesse festzustellen. Dies ist einer der Gründe, weshalb wir vorläufig nur von Ansätzen zu politischen Planungen sprechen.

3.3 *Bemerkungen zu Inhalt und Form der politischen Planungen*

3.3.1 *Konkretisierungsgrad*

Zusammenfassung und Zusammenhänge. Mehrfach haben wir darauf hingewiesen, daß die bisherigen Ansätze zu politischen Planungen sehr allgemein und abstrakt formuliert sind. Dies gilt im besonderen für die Gesamtverteidigungskonzeption und für die Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971, teilweise auch für die Richtlinien 1971–1975 und für das RPG. Wesentlich konkreter sind das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet und das raumplanerische Leitbild CK-73. Die beiden jüngsten politischen Planungsvorhaben, die Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekonzeption, können noch nicht beurteilt werden.

Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Konkretisierungsgrad und Konfliktgeladenheit einer politischen Planung. Je umstrittener der Gegenstand und die Postulate einer Planung sind, desto größer ist die Versuchung, die drohenden politischen Konflikte durch eine abstrakte und vage Formulierung zu vermeiden [226]. So erstaunt es nicht, daß der konkreteste bisherige Planungsansatz auf dem Gebiet der regionalen Entwicklungspolitik des Berggebietes anzutreffen ist. Die Ziele der Raumplanung, deren Umfang und Ausgestaltung

umstritten ist, sind teilweise sehr abstrakt, teilweise konkreter formuliert[227]. Das Leitbild CK-73 enthält weitgehend konkrete Aussagen. Die Planung der Sicherheits- und der Regierungspolitik, die beide sehr kontrovers sind, sind vielfach vage und abstrakt ausgestaltet.

Zweifellos hat die abstrakte Formulierung von Planungszielen und -maßnahmen noch andere Gründe. Einer davon scheint uns der eklatante Mangel an zuverlässigen und vollständigen empirischen Daten zu sein[228]. Die Planer sind oft auf bloße Vermutungen angewiesen, aus denen sich folgerichtig vage Ziel- und Maßnahmenvorschläge ergeben. Außerdem hat unsere Verwaltung sehr wenig Planungserfahrung. Die verschiedenen Planungsmethoden und -verfahren sind noch weitgehend unerprobt. Sie sind auch von der Wissenschaft kaum untersucht und bewertet.

Bedeutung der «Leerformeln». Grundsätzlich ist von jeder Planung zu verlangen, daß sie konkrete Aussagen macht. Nur so kann sie Lenkungskraft entfalten. Immerhin wird man nicht von jeder Planung und von allen Teilen des Planungsprozesses den gleichen Konkretisierungsgrad erwarten können. Bereichsplanungen werden im allgemeinen konkreter sein als Gesamtplanungen, mittelfristige Planungen konkreter als langfristige, und in jedem Planungsprozeß ist die Phase der Programmierung wesensgemäß konkreter als die Phase der Maßnahmenfestlegung.

Wir haben gesehen, daß vor allem die Gesamtverteidigungskonzeption und die Richtlinien der Regierungspolitik sehr abstrakt formuliert sind. Was haben wir von diesen vagen Grundsätzen – Raimund Germann bezeichnet sie als «Leerformeln[229]» – zu halten?

Wir sind der Meinung, daß namentlich eine Gesamtplanung nicht durchwegs «volloperationalisierte Zielaussagen» enthalten muß[230]. Sicher müssen die künftigen Richtlinien wesentlich mehr konkrete Ziele und Maßnahmen in sich aufnehmen. Sie werden aber besonders in ihren längerfristigen Aussagen stets abstrakt formuliert sein, ohne daß dadurch ihre Wirksamkeit als Planungsinstrument verunmöglicht wird. Denn abstrakte Grundsätze müssen nicht unbedingt «Leerformeln» sein, d. h. Aussagen, die gerade so gut fehlen könnten. Man darf bei der Beurteilung einer Norm den Blick nicht ausschließlich auf das abstrakt formulierte Ergebnis richten. Ebenso wichtig ist der Entstehungsprozeß einer Bestimmung. Es ist denkbar, daß «Leerformeln» eine Abstraktion konkreter, aber möglicherweise umstrittener Vorstellungen ist, also gewissermaßen der im politischen Prozeß ermittelte «kleinste gemeinsame Nenner». Leerformeln können die erste Stufe eines Konsenses über eine Staatsaufgabe darstellen.

Wir können hier eine Parallele zu gewissen Verfassungsbestimmungen ziehen. Nehmen wir etwa den Verfassungsartikel über die Raumplanung (Art. 22 quater BV): «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmäßigen Nutzung des

Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.» Die beiden einzigen konkreten Aussagen, die sich diesem Artikel entnehmen lassen, sind folgende: Der Bund erhält die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung auf dem Gebiet der Raumplanung; die Raumplanung wird aber von den Kantonen geschaffen. Diese Verfassungsbestimmung läßt sich im Sinne Raimund Germanns als «Leerformel» bezeichnen, bleibt doch für das Verhalten des Gesetzgebers ein «totaler Spielraum[231]».

Wir wissen, daß diese «Leerformel» nicht ohne Folgen geblieben ist. Sie hat den Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, das RPG und das Leitbild CK-73 ermöglicht. Aber auch zahlreiche, kürzlich revidierte kantonale Baugesetze sowie die Bundesgesetze über Investitionshilfe für das Berggebiet und über Wohnbau- und Eigentumsförderung[232], die alle auf das RPG abgestimmt sind, sind ohne die Verfassungsnorm nicht denkbar. Die «Leerformel» war somit entwicklungsfähig und konkretisierbar. Sie war nicht unverbindlich, wie es Raimund Germann für derartige vage Grundsätze verallgemeinernd prophezeit.

3.3.2 *Dringlichkeitsordnungen*

Aussagekraft und Verbindlichkeit einer politischen Planung werden wesentlich erhöht, wenn Ziele und vor allem Maßnahmen in eine Prioritätsordnung gesetzt werden. Eine Übersicht über die oben dargestellten politischen Planungen zeigt uns, daß das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet einen Ansatz zu einer Dringlichkeitsordnung enthält. Auch in der Gesamtverteidigungskonzeption finden sich vereinzelte Hinweise auf Prioritäten, ebenso im raumplanerischen Leitbild CK-73. Hingegen kennen das RPG und die Richtlinien keinerlei Prioritätsordnung. Auffallend ist, daß wiederum das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept an der Spitze steht und daß es bei den Richtlinien der Regierungspolitik trotz ausdrücklichem gesetzlichem Auftrag am meisten Mühe bereitete, eine Dringlichkeitsordnung der zu lösenden staatlichen Aufgaben aufzustellen.

Dazu ist zunächst zu sagen, daß sich das Problem der Prioritätsordnung bei einer Gesamtplanung viel akuter stellt und schwieriger zu lösen ist als bei einer Sektoralplanung. Andererseits müßen wir auch hier, wie bei der Frage der Konkretheit der Planung, den Zusammenhang mit der Konfliktgeladenheit sehen. Die Einordnung der staatlichen Aufgaben in Prioritäten und Posterioritäten ist ein politischer Entscheid par excellence. Es ist unvermeidlich, daß sich bestehende Konflikte dadurch zuspitzen und neue sich ergeben.

Hier finden wir die Erklärung, weshalb es auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftspolitik der Berggebiete – einer weitgehend unbestrittenen Staatsaufgabe – leichter war, die Maßnahmen nach Prioritäten zu gliedern als auf dem Gebiet der Regierungspolitik. Der Bundesrat versuchte zwar während der Vorbereitungen für die Richtlinien 1971–1975, politische Prioritäten für diese Legislaturperiode festzulegen. Er konnte sich allerdings nicht auf einen Katalog

einigen, der die Zustimmung aller Bundesräte gefunden hätte, so daß er schließlich auf jede substantielle Dringlichkeitsordnung verzichtete[233]. Die fehlende Prioritätsordnung ist einer der Gründe, weshalb der Bundesrat nur etwa die Hälfte der Vorhaben durchführen konnte, die er für die Legislaturperiode 1971 bis 1975 in Aussicht stellte[234]. Nachdem sich die Leistungsfähigkeit des Staates unterdessen eher verringert als vergrößert hat, wird der Bundesrat in der nächsten Legislaturperiode nicht darum herumkommen, entschieden Prioritäten zu setzen. Man darf gespannt sein, wieweit ihm dies in den Richtlinien 1975–1979 gelingt[235].

3.3.3 *Finanzielle Aspekte*

Es fällt auf, daß die meisten der untersuchten Sektoralplanungen die finanziellen Aspekte nicht erwähnen, die mit ihrer Realisierung verbunden sind. Eine Ausnahme wird die Gesamtverkehrskonzeption machen, deren finanzielle Konsequenzen sorgfältig untersucht und in die Konzeption integriert werden sollen.

In den Richtlinien 1968–1971 finden sich lediglich sehr allgemeine Aussagen über den Anstieg der Ausgaben und über die Verteilung dieses Ausgabenwachstums auf verschiedenen Staatsaufgaben[236]. Die Richtlinien 1971–1975 enthalten ein Kapitel «Finanzielle Aspekte[237]». Darin sind aber nur allgemeine Entwicklungstendenzen des Bundeshaushaltes und Vorschläge zur Verbesserung des Bundessteuersystems aufgeführt. Es fehlt eine systematische, quantifizierte Bewertung des erforderlichen Aufwandes für jeden Aufgabenbereich und eine zusammenfassende Beurteilung der gesamten finanziellen Bedürfnisse.

Zweifellos hängt dieser Mangel weitgehend mit den teilweise abstrakten Formulierungen der Maßnahmen zusammen. Der Finanzbedarf vager Maßnahmen kann nicht präzis geschätzt werden. Aber auch wo die Richtlinien der Regierungspolitik oder die Sektoralplanungen konkrete Aussagen machen, etwa auf dem Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit, suchen wir vergebens nach Angaben über den Bedarf nach finanziellen Ressourcen[238].

Unsere Beobachtung, daß bei den meisten bisherigen politischen Sektoralplanungen Angaben über die finanziellen Auswirkungen fehlen, ist in einer Hinsicht zu relativieren. Wo zur Durchführung der Planung bisher Gesetze vorbereitet oder erlassen worden sind, d. h. auf dem Gebiete der Raumplanung und der regionalen Entwicklungsplanung, finden sich in den Botschaften des Bundesrates Erläuterungen über die finanziellen Auswirkungen der in den Gesetzen vorgeschlagenen Maßnahmen[239]. Die Angaben in der Botschaft zum IHG sind wesentlich konkreter als diejenigen zum RPG. Für das RPG sind die Maßnahmen, welche zu finanziellen Leistungen führen, zusammengestellt, wobei die Größenordnung einzelner Aufwendungen geschätzt werden. Für das IHG finden sich dagegen konkrete Zahlen über die finanzielle Belastung des Bundes, die durch die Investitionshilfe für das Berggebiet in den nächsten 30 Jahren zu erwarten sind.

Zweifellos ist es sehr schwierig und anspruchsvoll, die Aufwendungen für

politische Planungen auf einige Jahre hinaus zu schätzen. Es kann aber nicht genügen, erst in der Phase der Durchführung der Planung nach den nötigen finanziellen Ressourcen zu fragen. Werden finanzielle Aspekte schon von Beginn an in den Planungsprozess einbezogen, erhöht sich die Konkretheit der Planung wesentlich. Durch wiederholte Rückkoppelungen können die Schätzungen im Verlaufe des Planungsprozesses korrigiert werden.

3.3.4 *Sprache und Begriffe*

Alle untersuchten Planungen zeichnen sich durch eine im allgemeinen leicht verständliche Sprache aus. Dies verdient hervorgehoben zu werden, denn die Planung versucht sehr komplexe und komplizierte Sachverhalte zu regeln, die nicht einfach darzustellen sind. Richtigerweise werden die Richtlinien der Regierungspolitik, die Berichte über die Perspektivstudien und über die Gesamtverteidigungskonzeption auch als Mittel der Behörden verstanden, die Bevölkerung über die betreffenden Probleme und Zusammenhänge zu informieren [240]. Dies kann nur durch eine allgemeinverständliche Formulierung geschehen.

Weniger eindeutig ist die Wahl der planerischen Begriffe, obwohl man sich über die Notwendigkeit einheitlicher Begriffe im klaren ist [241]. Das Leitbild CK-73 wird gleichzeitig als Leitbild, Leitbildentwurf, Leitbildhypothese und Rahmenhypothese bezeichnet. Das ORL-Institut spricht von einem Raumordnungskonzept [242]. Auch der Begriff der Raumplanung gibt zu unterschiedlichen Interpretationen Anlaß. Während er in der Botschaft zum RPG Entscheidungen und Handlungen, die die räumliche Ordnung beeinflussen, sowie deren Vorbereitung umfaßt [243], wird er im Hauptbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung auf die Vorbereitung von Entscheiden beschränkt [244].

Der uneinheitliche Gebrauch der planerischen Begriffe läßt sich nicht einfach damit erklären, daß Behörden und Planer die Begriffe zu wenig sorgfältig auswählen. Planerische Begriffe sind von Natur aus schwer abzugrenzen. Vor allem stehen sie immer in Beziehung zu einer mitgedachten «Umwelt». So wird etwa die Raumplanung in der Botschaft zum RPG als Gesamtplanung bezeichnet [245]. Dies trifft solange zu, als wir unseren Blick auf die Planungen beschränken, die die Raumordnung beeinflussen. Raumplanung faßt in dieser gedanklichen «Umwelt» alle raumrelevanten Teilplanungen zu einer Gesamtplanung zusammen. Sobald wir aber unseren Blick auf die gesamte Staatstätigkeit ausdehnen, umfaßt die Raumplanung nur noch einen Teil der staatlichen Aufgaben. Sie wird ihrerseits zur Teilplanung oder, wie wir uns in dieser Arbeit ausdrücken, zur Bereichsplanung.

Oder denken wir etwa an den Begriff der Rahmenplanung. Damit ist offensichtlich gemeint, daß sich die Planung nur auf grundlegende Regelungen beschränken und Details einer späteren Planung überlassen soll. Was gehört aber noch zum Rahmen, was bereits zu seinem Inhalt? Eine klare Abgrenzung fällt äußerst schwer. Es stellen sich hier die gleichen Probleme, wie sie bei der Umschreibung der Grundsatzgesetzgebung auftreten [246].

Trotz dieser Schwierigkeiten ist es sehr wichtig, daß versucht wird, sich über den Inhalt der Begriffe klar zu werden und für die verschiedenen Planungen einheitliche Begriffe zu verwenden. Dieses Postulat wird um so bedeutungsvoller, als auf immer neuen Gebieten geplant wird.

3.3.5 *Systematik*

Im allgemeinen folgen alle Bereichsplanungen der Systematik des Planungsprozesses. Auf die Darstellung des Ist-Zustandes und der Prognosen folgen Ziele und Maßnahmen sowie gelegentlich Angaben über die Durchführung, Kontrolle und Revision der Planung [247].

Die Gesamtverkehrskonzeption wird die am meisten systematisierte Bereichsplanung sein. Dies geht aus der Methode ihrer Erarbeitung sowie aus den ersten Planungsschritten hervor. Auch das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet und das Leitbild CK-73 sind relativ systematisch aufgebaut. Die gleiche Beobachtung trifft auf die Perspektivstudien Kneschaurek, insbesondere auf den Schlußbericht zu.

Am wenigsten entsprechen die Gesamtverteidigungskonzeption und vor allem die Richtlinien der Regierungspolitik den Anforderungen der Systematik. Während die Gesamtverteidigungskonzeption einigermaßen dem Aufbau eines Planungsprozesses folgt, enthalten die Richtlinien Zielaussagen, die nach einem uneinheitlichen Schema von Aussagen über den Ist-Zustand und von Maßnahmen ergänzt werden. Bei beiden Planungen fällt auf, daß die Maßnahmen den Zielen nicht systematisch zugeordnet sind.

Abgesehen vom Aufbau lassen sich einige systematische Mängel feststellen, die sich auf den Inhalt der politischen Planungen beziehen. Die Daten über den gegenwärtigen Zustand sowie die Perspektiven und Prognosen für die Zukunft werden selten systematisch und umfassend ermittelt. Das gleiche gilt für die Suche nach Zielen und Maßnahmen. Die Planungen begnügen sich bei der Darstellung der einzelnen Teilbereiche oft mit einem oder wenigen Zielen und Maßnahmen [248]. Alternativen werden jedenfalls in den veröffentlichten Konzeptionen und Berichten kaum erwähnt. Schließlich fehlt die systematische Koordination mit den anderen, bereits bestehenden oder begonnenen Bereichsplanungen. Ansätze zur Koordination sind zwar vorhanden, sie erscheinen aber weitgehend noch zufällig.

Eine bessere systematische Gliederung und Durchdringung der politischen Planung ist unbedingt anzustreben. Eine klare Systematik, die freilich nicht starr zu sein hat, zwingt dazu, den zu planenden Bereich umfassender zu untersuchen und die Ergebnisse nach einheitlichen Gesichtspunkten zu werten. Der formale Aufbau der politischen Planung scheint so auf den Inhalt vorauszuwirken.

3.4 *Instanzen der politischen Planung*

3.4.1 *Personeller Aufwand für politische Planungen*

Während das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet von einem einzigen Experten ausgearbeitet und von einer Amtsstelle der Bundesverwaltung geprüft und ergänzt wurde, ist an der Entstehung der Gesamtverkehrskonzeption eine Kommission von 62 Mitgliedern – eine Art

«Verkehrsparlament» –, ein Stab von 20 vollamtlichen Sachbearbeitern sowie zahlreiche, von der Kommission oder vom Stab temporär beauftragte, «auswärtige» Experten beteiligt[249].

Der personelle Aufwand für die politische Gesamtplanung steht dazu in einem radikalen Gegensatz. Die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 wurden in den Departementen vorbereitet und von der Bundeskanzlei ausgearbeitet. Außer dem Bundeskanzler war einzig der Direktionssekretär der Bundeskanzlei mit dieser Aufgabe betraut, in dessen Pflichtenheft jedoch noch zahlreiche andere Tätigkeiten figurieren. Unterdessen sind zwei weitere Mitarbeiter angestellt worden, die einen Teil ihrer Arbeitszeit für die Vorbereitung der Richtlinien 1975–1979 verwenden. Wären alle mit der Vorbereitung und der Vollzugskontrolle der Richtlinien zusammenhängenden Aufgaben konzentriert, würden sie von einem einzigen vollamtlichen Mitarbeiter der Bundeskanzlei ausgeführt. Der Aufwand der Departemente, um den «Rohstoff» für die Richtlinien zu erarbeiten, kann nicht beziffert werden. Er wird von Departement zu Departement verschieden sein, muß aber im allgemeinen sehr klein geschätzt werden. Jedenfalls gibt es im Gegensatz zu den Ressorts der deutschen Bundesregierung keine Planungsbeauftragte, die sich ausschließlich mit Fragen der Planung beschäftigen. Die Departemente des Bundes kennen lediglich einen «Verbindungsmann» zur Bundeskanzlei[250].

Schließlich war noch die «Gesprächsgruppe» an der Vorbereitung der Richtlinien 1971–1975 beteiligt. Wie aus den Ausführungen von Leo Schürmann hervorgeht, wurden allerdings die Gespräche «in großer Eile durchgeführt[251]». An den Vorbereitungen für die Richtlinien 1975–1979 nehmen neben den erwähnten zwei Gesprächsgruppen auch sporadisch einige wissenschaftliche Experten teil. Natürlich lassen sich die einzelnen politischen Planungen nicht ohne weiteres vergleichen, und ein gewisser Unterschied des Aufwandes mag sich rechtfertigen. Die geschilderten Differenzen des personellen und damit auch finanziellen Aufwandes müßen indessen als unverhältnismäßig bezeichnet werden. Insbesondere erstaunt es, daß in die Ansätze zu politischen Gesamtplanungen derart wenig investiert wird. Es ist unverständlich, daß die Planung der Regierungspolitik, die den Kurs des Staates entscheidend mitbestimmen soll, von einigen wenigen Beamten nebenher «erledigt» werden muß.

3.4.2 *Stellung der Bundesverwaltung*

Die Bundesverwaltung war an den bisherigen politischen Planungen in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt. Die Gesamtverteidigungskonzeption und das raumplanerische Leitbild CK-73 wurden nahezu ausschließlich durch die Verwaltung erarbeitet. Bei den Arbeiten für die Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekonzeption zeigt sich hingegen, daß die Verwaltung nur eine beschränkte Einflußmöglichkeit hat. Der Auftrag, die Gesamtkonzeption zu schaffen, wurde vom Bundesrat in beiden Fällen einer Kommission übertragen. Die Bundesverwaltung stellt je etwa einen Sechstel der Kommissionsmitglieder[252].

Bei allen politischen Planungen ließ sich die Verwaltung von wissenschaftlichen Experten beraten.

3.4.3 *Stellung des Bundesrates*

Formell ist der Bundesrat bis anhin bei zwei Planungen als Autor aufgetreten: bei der Gesamtverteidigungskonzeption sowie bei den Richtlinien der Regierungspolitik. Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet hat er genehmigt[253], das Leitbild CK-73 lediglich zur Kenntnis genommen und als weitere Gesprächsgrundlage akzeptiert[254]. Wieweit der Bundesrat die einzelnen Planungen materiell bestimmt und beeinflußt hat, läßt sich nur vermuten. Bei den Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 wissen wir, daß sich der Bundesrat aktiv an ihrem Entstehen beteiligte[255]. Auf dem Gebiete der Raumplanung und der regionalen Entwicklungsplanung engagierte sich der Bundesrat vorab während der Gesetzgebungsprozesse für das RPG und das IHG.

Auf den Gang des Planungsprozesses der Gesamtverkehrskonzeption nahm der Bundesrat vorläufig insofern Einfluß, als er der Kommission einen groben Auftrag erteilte, in dem die allgemeine Zielsetzung des zukünftigen Verkehrssystems vorgegeben wurde[256]. Die Erteilung des Auftrages und die Festlegung der Ziele für die Gesamtenergiekommission wurden hingegen an das EVED delegiert[257]. Der Bundesrat ernannte die Mitglieder der Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekommission, der beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung sowie der Gesprächsgruppen für die Vorbereitung der Richtlinien der Regierungspolitik. Auch der Leiter der Perspektivstudien über die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, Prof. Kneschaurek, wurde vom Bundesrat beauftragt, ohne daß seine Aufgabe aber konkretisiert wurde.

3.4.4 *Stellung der Interessenorganisationen*

Es ist bemerkenswert, dass in der Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekommission auch Vertreter der interessierten Verbände sowie einzelner Wirtschaftsunternehmen Einsitz nehmen konnten. In der Gesamtverkehrskommission sind etwa ein Drittel, in der Gesamtenergiekommission zwei Drittel der Mitglieder, darunter der Präsident, als Verbands- oder Unternehmensvertreter zu bezeichnen.

In die übrigen politischen Planungsprozesse sind die organisierten Interessen erst in einem späteren Zeitpunkt und bedeutend weniger intensiv einbezogen worden. Der Entwurf zur Gesamtverteidigungskonzeption wurde außer in Amtsstellen der Bundesverwaltung auch im Rat für Gesamtverteidigung diskutiert. Der Rat für Gesamtverteidigung, das beratende Organ des Bundesrates und der Verwaltung in Fragen der Sicherheitspolitik, besteht aus 21 Mitgliedern, von denen etwa ein Drittel militärische und wirtschaftliche Verbände oder die Sozialpartnerorganisationen vertreten[258].

Zum gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet konnten sich die interessierten Organisationen in einem Vernehmlassungsverfahren über den Expertenbericht äußern[259]. Vorab an den bisherigen Entscheidungen zur Raumplanung hatten die Interessenorganisationen einen geringen Anteil. Die Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, eine aus Wissenschaftern und Politikern zusammengesetzte kleine Expertenkommission, welche die Bundesbehörden zu beraten und Grundlagen für die Raumplanung zu beschaffen hatte[260], führte lediglich «völlig informelle Informationsgespräche» mit den Spitzen der wichtigsten schweizerischen Verbände durch[261]. In der seit 1972 bestehenden beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung, die den Bundesrat und die Verwaltung in Fragen der Raumplanung berät, sind die Interessenorganisationen nicht vertreten[262].

Auf die Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971 und 1971–1975 haben die Interessenorganisationen unseres Wissens in keiner Weise Einfluß genommen. Hingegen soll bei der Zusammensetzung der Gesprächsgruppe, die beratend an den Vorbereitungen für die Richtlinien der Regierungspolitik 1975 bis 1979 teilnimmt, nach Auskunft der Bundeskanzlei zum ersten Mal darauf geachtet worden sein, nicht nur die Regierungsparteien, sondern auch die wichtigsten Wirtschaftsverbände zu berücksichtigen[263]. Die Mitglieder der Gesprächsgruppe beteiligen sich immerhin nicht als offizielle Vertreter ihres Verbandes, sondern in persönlicher Eigenschaft an den Gesprächen mit der Bundeskanzlei. Sie sind vom Bundesrat bestimmt worden.

Zu ergänzen bleibt, daß die Verbände an der Entstehung des RPG und des IHG beteiligt waren, indem sie den vorberatenden Expertenkommissionen angehörten und in die Vernehmlassung des bundesrätlichen Entwurfes einbezogen wurden. Dies entspricht der Übung, die sich seit einigen Jahren für alle Gesetzgebungsprozesse eingespielt hat[264].

3.4.5 *Stellung der Kantone*

Die Kantone sind in der Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekommission ebenfalls vertreten. Die zahlenmäßige Stärke der kantonalen Vertreter ist allerdings gering[265]. Immerhin wird die Gesamtverkehrskommission durch ein ehemaliges Mitglied einer kantonalen Regierung präsidiert.

In die Erarbeitung der Raumplanung wurden die Kantone, wie es Art. 22 quater BV verlangt, frühzeitig einbezogen. Zwei von insgesamt fünf Mitgliedern der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung waren kantonale Regierungsräte. In der vom Bundesrat gewählten beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung stellen die Kantone fast die Hälfte der Mitglieder[266]. Ferner waren die Kantone ebenso wie die Verbände an der Vorbereitung des RPG beteiligt. Ein besonderes Gewicht soll ihnen bei der Formulierung des Leitbildes Schweiz zukommen. Das «CK-73», ein erster Entwurf dieses Leitbildes, wird deshalb als «Grundlage für das Gespräch zwischen Bund und Kantonen» bezeichnet[267].

Die Planung der regionalen, gesamtwirtschaftlichen Entwicklungspolitik ist weitgehend Sache der Kantone und Gemeinden. Zum gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept des Bundes für die Berggebiete konnte die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren Stellung nehmen. Die Kantone waren außerdem in die Vorbereitungen zum IHG einbezogen.

Keinen Anteil hatten die Kantone an der Erarbeitung der Gesamtverteidigungskonzeption. Während der Vorarbeiten zu den Richtlinien der Regierungspolitik 1975–1979 werden hingegen zum ersten Mal auch Kantonsvertreter konsultiert.

3.4.6 *Beurteilung der verschiedenen Planungsinstanzen*

Um die Frage zu beantworten, welche Instanzen mit welchen Befugnissen in die politischen Planungsprozesse einbezogen werden sollen, müssen wir von der Funktion der politischen Planung ausgehen. Wie wir in unseren Gedanken zur Theorie der politischen Planung ausgeführt haben, wird durch politische Planungen die mittel- und langfristige Entwicklung der staatlichen Tätigkeit vorbestimmt. Insbesondere werden im Verlaufe des Planungsprozesses die Ziele und Prioritäten des staatlichen Handelns festgelegt und die entstehenden Interessenkonflikte ausgetragen[268]. Auch aus den ausführlich geschilderten Ansätzen zu politischen Planungen in der Schweiz läßt sich diese Aufgabenstellung herauslesen. So kann kurz und zusammenfassend gesagt werden, daß die politische Planung je länger desto mehr zu einem wichtigen Instrument der Staatsführung wird.

In einem Staat, der sich demokratischen Grundsätzen verpflichtet fühlt, müssen das Volk und seine Repräsentanten im Parlament maßgebend an den Entscheidungen über die Staatsführung beteiligt sein. Wir werden zur Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen im dritten und vierten Teil dieser Arbeit noch eingehend Stellung nehmen. Deshalb beschränken wir uns im folgenden auf die oben beschriebenen Planungsinstanzen.

Wir haben gesehen, daß den Interessenorganisationen bei einigen politischen Planungen eine maßgebliche, bei der Gesamtenergiekonzeption sogar eine dominierende Rolle zukommt. Umgekehrt muß sich die Bundesverwaltung in diesen Planungsprozessen mit einer wenig einflußreichen Position begnügen. Bei der Erarbeitung der Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekonzeption hat sie keineswegs die «Schlüsselstellung» oder «Vermittlerrolle», von der Leonhard Neidhart spricht[269].

Wir halten diese Situation für sehr problematisch. Ohne die bedeutsame Frage des Verbandseinflusses auf die Staatstätigkeit vertiefen zu können, seien unsere Bedenken kurz begründet.

Die Verbände vertreten in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder. Dies ist ihre Aufgabe und soll keineswegs kritisiert werden. In den Vereinigten Staaten wurden Untersuchungen über die Organisationsfähigkeit von Interessen durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, daß «die Interessen kleiner Gruppen

leichter organisierbar sein müssen als die großen Gruppen, exklusive Interessen leichter als kollektive und die Interessen der ‹haves› leichter als die der ‹have-nots› [270]». Wir müssen demnach davon ausgehen, daß es nicht möglich ist, die Interessen aller Betroffenen im Planungsprozeß angemessen zum Ausdruck zu bringen, wenn die Erarbeitung der politischen Planungen weitgehend den Verbänden überlassen wird. Dies widerspricht unserer Vorstellung einer demokratisch legitimierten politischen Planung, welche die Interessen aller Betroffenen und der gesamten Bevölkerung in sich aufnehmen und entstehende Konflikte offen austragen soll. Unsere Bedenken werden noch dadurch verstärkt, daß die Mitglieder der Verbände oft wenig Einfluß auf die Bildung des offiziellen Verbandswillens haben. Unter rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten ist die Verwaltung am ehesten dazu geeignet, eine wesentliche Rolle bei der Erarbeitung politischer Planungen zu übernehmen. Die Verwaltung ist aufgrund der Verfassung und der Gesetze dazu verpflichtet, die Interessen aller Betroffenen zu wahren. Außerdem wird ihre Tätigkeit von mehreren Organen und teilweise öffentlich kontrolliert.

Sicher ist es nötig, daß sich die Verwaltung über die Ansichten der interessierten Verbände ins Bild setzt. Es ist auch nichts dagegen einzuwenden, daß sich die Verbände neben anderen Gruppierungen in einem Vernehmlassungsverfahren zum vorläufigen Ergebnis des Planungsprozesses äußern. Die Verfahren, die bei der Raumplanung und bei der Planung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungspolitik für die Berggebiete eingeschlagen wurden, sind denkbare Modelle für die Partizipation der Verbände an politischen Planungen [271]. Daneben hat die Verwaltung aber auch nach unorganisierten Interessen zu suchen und diese in den Planungsprozeß einzubeziehen.

Es scheint uns unumgänglich, daß die Verwaltung wissenschaftliche Experten beizieht und diesen dadurch gewisse Entscheidungsanteile zubilligt. Ebenfalls leuchtet es ein, daß der Bund die Kantone an seinen politischen Planungen teilnehmen läßt, vor allem, wenn die Durchführung der Planung den Kantonen übertragen werden soll.

Die grundlegenden Entscheide über politische Planungen stehen dem Bundesrat zu. Insbesondere bei der Erarbeitung der politischen Gesamtplanung hat er eine dominierende Funktion zu übernehmen. Im weiteren Verlauf unserer Arbeit werden wir sehen, wie weit auch das Parlament an den Entscheiden der politischen Planung partizipieren soll.

ZWEITER TEIL

STELLUNG UND FUNKTION DES PARLAMENTES IN DER SCHWEIZ

IV. AUFGABEN DES PARLAMENTES IN VERFASSUNG UND WIRKLICHKEIT

Einleitung

In diesem Kapitel möchten wir die Stellung des Parlamentes im verfassungsrechtlichen und politischen System der Schweiz darstellen. Im Hinblick auf unsere spätere Kernfrage nach der Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen sollen die wichtigsten Entscheidungs- und Kontrollfunktionen des Parlamentes untersucht werden. Haben wir einmal geklärt, welche Rolle dem Parlament im staatlichen Entscheidungssystem grundsätzlich zukommen soll und zukommt, kann am Schluß dieser Arbeit dargestellt werden, ob und wie weit das Parlament an politischen Planungsprozessen partizipieren soll. Außerdem ist zu vermuten, daß zwischen den traditionellen und den planerischen Entscheidungsprozessen Parallelen bestehen. Die hier geschilderten Instrumente und Mechanismen, die dem Parlament heute zur Einflußnahme auf staatliche Entscheidungen dienen, werden weiter unten daraufhin zu prüfen sein, ob sie auch in Planungsprozessen benützt werden können.

Im folgenden werden aus den parlamentarischen Kompetenzen einige zentrale Aufgaben ausgewählt. Wir beschreiben die Gesetzgebung, die Wahlen, die Finanzbefugnisse, das Oberaufsichtsrecht und die Regierungsfunktion des Parlamentes.

1. *Gesetzgebung*

1.1 *Gesetzgebung als zentrale verfassungsrechtliche Funktion des Parlamentes*

Aus der Bundesverfassung geht hervor, daß die Gesetzgebung primäre und zentrale Aufgabe des Parlamentes sein soll. Dies ergibt sich einerseits aus einer historischen Auslegung der Verfassung. Die Hauptfunktion der «obersten Gewalt» im liberalen Staat[1] war die Gesetzgebung[2]. Sie wurde deshalb bereits in der Verfassung von 1848 in Art. 74, Ziff. 1[3] und dann in der geltenden BV in Art. 84, Ziff. 1 und 2 an die Spitze der enumerierten Kompetenzen des Parlamentes gestellt. Auch wenn die Verfassung zeitgemäss ausgelegt wird, ist die Gesetzgebung als zentrale Funktion des Parlamentes zu verstehen, obschon sie im Vergleich zum letzten Jahrhundert an Bedeutung verloren hat. Die Gesetz-

gebungsfunktion des Parlamentes wird insbesondere durch die weitgehende und zunehmende Präjudizierung der parlamentarischen Entscheide bedroht. Es soll hier nicht vom Zerrbild eines völlig eigenständigen und selbstherrlichen Parlamentes ausgegangen werden. Aus der Bundesverfassung müssen wir andererseits entnehmen, daß das Parlament nicht bloß formeller Gesetzgeber sein soll, sondern daß ihm unter Mitarbeit des Bundesrates auch die inhaltliche Gestaltung der Gesetze als zentrale Aufgabe übertragen ist[4]. Diese Aufgabe erfüllt es je länger desto weniger. Schon Kurt Eichenberger hat in seiner Untersuchung über die Gesetzgebungspraxis eine erhebliche Diskrepanz zwischen Verfassung und sozialer Wirklichkeit konstatiert[5]. Seine Beobachtungen sind seither mehrfach bestätigt und ergänzt worden, am eindrücklichsten von Leonhard Neidhart, der die starke Stellung der Verbände im Gesetzgebungsverfahren geschildert und mit dem Referendum in Zusammenhang gebracht hat[6].

Die gesetzgeberischen Entscheide des Parlamentes werden nicht nur durch andere Organe, sondern auch durch andere staatliche Steuerungsinstrumente präjudiziert. Hier sind die oben erläuterten politischen Planungen zu nennen. Das IHG war beispielsweise durch die vorangegangene Planung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungspolitik weitgehend vorbestimmt.

1.2 *Ablauf des Gesetzgebungsprozesses*

Wie wir später noch näher ausführen werden, bestehen zwischen Planungs- und Gesetzgebungsprozeß zahlreiche Gemeinsamkeiten. Deshalb sei im folgenden kurz der Ablauf des Gesetzgebungsprozesses und insbesondere die Partizipation des Parlamentes dargestellt[7].

Der Gesetzgebungsprozeß läßt sich in die vier Phasen der Initiative, der Vorbereitung, der Beratung und der Beschlußfassung unterteilen. Das *Initiativrecht* steht nach Art. 93 BV jedem einzelnen Parlamentarier, den beiden Räten sowie den Kantonen zu. Sowohl Parlamentarier wie Kantone haben von diesem Recht erst in jüngerer Zeit öfters Gebrauch gemacht[8]. Auch der Bundesrat besitzt ein förmliches Gesetzesvorschlagsrecht (Art. 102, Abs. 1, Ziff. 4). Verschiedene Vorstöße, das Gesetzesinitiativrecht auch dem Volk einzuräumen, sind dagegen stets abgelehnt worden[9].

Die *Vorbereitung der Gesetzesvorlage* ist Aufgabe des Bundesrates[10]. Gestützt auf Art. 102, Abs. 1, Ziff. 4 erarbeitet er einen Entwurf, den er zusammen mit einer erläuternden Botschaft dem Parlament vorlegt. In diesem Entwurf sind die Ergebnisse des vorparlamentarischen Verfahrens, d. h. die Ansichten der betroffenen Departemente und der konsultierten Experten, sowie die Vernehmlassung der Kantone, Verbände und Parteien verarbeitet. Dieses vorparlamentarische Verfahren hat im Laufe der Zeit ein immer stärkeres Gewicht erhalten. Insbesondere die Verbände haben sich durch ihr Referendumspotential den Zugang zum Gesetzgebungsverfahren erkämpft. Sie haben erreicht, daß wesentliche Konflikte bereits in diesem Stadium ausgetragen und

entschieden werden[11]. In der Bundesverfassung ist das vorparlamentarische Verfahren nicht normiert: verankert ist lediglich bei einzelnen Kompetenznormen ein Anhörungsrecht der Kantone und Verbände, welches in der Praxis aber auf alle Gesetzgebungsverfahren ausgedehnt wurde[12].

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates wird zunächst von parlamentarischen Kommissionen *beraten*. Dort werden die mit der Vorlage noch verbundenen politischen Konflikte vorentschieden, soweit sie nicht im Vorverfahren gelöst worden sind. Die Anträge der vorberatenden Kommission haben deshalb in der Debatte des Plenums ein großes Gewicht. Nachdem beide Kammern des Parlamentes die Vorlage beraten, allfällige Differenzen bereinigt und das Gesetz *beschlossen* haben, wird der Gesetzgebungsprozeß unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums beendet.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Schwergewicht der parlamentarischen Partizipation am Schluß des Gesetzgebungsprozesses liegt.

2. *Wahlen*

2.1 *Übersicht*

Die Bundesversammlung hat die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie den Bundeskanzler und den General zu wählen (Art. 85, Ziff. 4 BV)[13]. Dem Wahlrecht liegt der Gedanke zugrunde, daß das Parlament die staatliche Tätigkeit nicht nur durch die Gesetze festlegt, sondern daß es auch die wichtigen Personen bestimmt, die den Staat leiten, die Gesetze vollziehen und diese in Streitfällen auslegen und durchsetzen. Das Wahlrecht ist ein Mittel des Parlamentes, auf die Staatsleitung einzuwirken. Für unseren Zusammenhang ist insbesondere die Wahl des Bundesrates und des Bundeskanzlers von Bedeutung.

2.2 *Wahl des Bundesrates*

Die Wahl des Bundesrates gibt uns einen Hinweis auf das Regierungssystem der Schweiz sowie auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung[14]. Wesentlich ist insbesondere, daß das Parlament den Bundesrat zu Beginn der Legislaturperiode auf eine feste Amtszeit wählt. Es hat nicht die Möglichkeit, die Regierung zu entlassen. Dies erlaubt dem Bundesrat eine gewisse Eigenständigkeit, denn er ist in seinem Bestand nicht von der aktuellen politischen Situation abhängig.

2.3 *Wahl des Bundeskanzlers*

Daß der Bundeskanzler durch das Parlament gewählt wird, kann historisch

vorab damit erklärt werden, daß der Bundeskanzler neben den Kanzleigeschäften des Bundesrates auch diejenigen der Bundesversammlung zu besorgen hat (Art. 105, Abs. 1 BV)[15]. Vor kurzem wurden die Parlamentsdienste allerdings verselbständigt; sie sind nur noch administrativ der Bundeskanzlei unterstellt[16]. Gleichzeitig erfolgte der Ausbau der Bundeskanzlei zum Stabsorgan des Bundesrates, insbesondere des Bundespräsidenten. Der Entwurf zu einem neuen Verwaltungsorganisationsgesetz trägt dieser Entwicklung Rechnung und bezeichnet die Bundeskanzlei als «allgemeine Stabstelle des Bundesrates» (Art. 40)[17].

Bei dieser Sachlage erscheint es auf den ersten Blick erstaunlich, daß der Bundeskanzler weiterhin durch die Bundesversammlung gewählt werden soll[18].

Dem Bundeskanzler kommt schon heute bei der Vorbereitung der Richtlinien der Regierungspolitik und bei der Überwachung ihres Vollzugs eine zentrale Stellung zu. Diese ist nun im Entwurf zum neuen VwOG ausdrücklich verankert (Art. 37, lit. a und b E VwOG). Wir vertreten unten die Auffassung, daß die politische Gesamtplanung durch Bundesrat und Parlament gemeinsam erarbeitet und beschlossen werden sollte. Deshalb scheint es uns richtig, daß der Bundeskanzler weiterhin von der Bundesversammlung gewählt und alle vier Jahre bestätigt werden muß[19].

3. *Finanzkompetenzen*

3.1 *Übersicht*

Die Bundesversammlung hat ganz allgemein die Kompetenz, die Ausgaben des Bundes festzulegen oder zu bewilligen. Außerdem steht ihr nach Art. 85, Ziff. 10 BV das Recht zu, den Voranschlag aufzustellen, die Staatsrechnung zu genehmigen und über die Aufnahme von Anleihen zu beschließen.

Alle Finanzbeschlüsse des Parlamentes werden vom Bundesrat vorbereitet[20]. Sie werden in die Form des einfachen Bundesbeschlusses gekleidet, es sei denn, eine Vorlage enthalte noch andere Rechtsnormen[21].

Wir skizzieren im folgenden die Bedeutung der einzelnen parlamentarischen Finanzkompetenzen und stellen am Schluß des Kapitels kurz die Beteiligung des Parlamentes an der Finanzplanung dar.

3.2 *Ausgabenbeschlüsse*

J. F. Aubert unterscheidet vier Typen von Bundesausgaben: Ausgaben, deren genauer Betrag in der Verfassung oder in einem Gesetz verankert ist, Ausgaben, welche durch das Gesetz detailliert bestimmt sind, in ihrer Höhe jedoch von objektiven Umständen oder aber vom Verhalten der Behörden abhängen

und Ausgaben, bei denen lediglich der Zweck durch die Verfassung oder ein Gesetz festgelegt ist[22]. In den ersten beiden Fällen hat das Parlament die Möglichkeit, die Ausgabe durch die Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung abschließend festzulegen. Beim dritten und vierten Ausgabentyp erläßt das Parlament zusätzlich einen einfachen Bundesbeschluß, in dem der Betrag der Ausgabe konkretisiert wird.

Ungeachtet ihrer Natur figurieren alle Ausgaben für das folgende Jahr im Voranschlag, der vom Parlament genehmigt werden muß[23]. Bei mehrjährigen Vorhaben des Bundes eignet sich jedoch das Budget nicht als Steuerungsmittel. Deshalb hatte sich in der Praxis das Institut des Verpflichtungskredites herausgebildet. Als das Finanzhaushaltsgesetz geschaffen wurde, trug der Gesetzgeber dieser Entwicklung Rechnung und regelte den Verpflichtungskredit[24].

Ein vom Parlament genehmigter Verpflichtungskredit ermächtigt den Bundesrat, bis zu der im Beschluß genannten Höhe finanzielle Verpflichtungen zu begründen. Die Verpflichtungskredite erstrecken sich jeweils auf mehrere Jahre, so daß eine mittelfristige Planung und Steuerung der Finanzpolitik erleichtert wird. Der Zahlungsbedarf, der sich aus den Verpflichtungen des Bundes ergibt, ist jeweils in den jährlichen Voranschlag aufzunehmen[25].

Erst wenn das Parlament den im Budget ausgewiesenen Zahlungskredit genehmigt hat, kann der Bund die Verpflichtung einlösen. Das Parlament wird dem Bundesrat jedoch nur in außerordentlichen Umständen verwehren, eine eingegangene Verpflichtung zu honorieren. Deshalb kann gesagt werden, daß der politische Entscheid über eine Ausgabe bei der Bewilligung des Verpflichtungskredites fällt.

Je mehr der Bund dazu übergeht, Entwicklungsaufgaben zu übernehmen, desto häufiger wird er auf mehrere Jahre ausgerichtete Verpflichtungskredite beanspruchen[26]. Dem Parlament wird dadurch die Möglichkeit gegeben, auf mittel- und längerfristige Planungen Einfluß zu nehmen. Die Bedeutung der parlamentarischen Partizipation darf aber nicht überschätzt werden, denn die Kredite werden gewöhnlich erst für die *Durchführung* einer Planung verlangt.

3.3 *Aufnahme von Anleihen*

Obwohl die Bundesversammlung durch die Verfassung ermächtigt ist, über die Aufnahme von Anleihen zu beschließen, delegiert sie diese Kompetenz regelmäßig an den Bundesrat. Die Delegation erfolgt jeweils durch einen einfachen Bundesbeschluß für die Dauer einer Legislaturperiode[27].

3.4 *Voranschlag*

Die Ansichten über die Bedeutung des Budgets gehen auseinander[28]. Weil in der Schweiz nahezu alle Einnahmen und ein Großteil der Ausgaben durch die Verfassung oder durch Gesetze festgelegt sind[29], betrachten viele Autoren das

Budget als bloße rechnerische Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben, als «conséquence chiffrée de décisions antérieures[30]». Aus dieser Sicht ist es konsequent, die Befugnis des Parlamentes zur Aufstellung des Budgets als besonderer Anwendungsfall des allgemeinen parlamentarischen Oberaufsichtsrechtes nach Art. 85, Ziff. 11 BV zu bezeichnen[31].

Demgegenüber weisen einige Autoren auf die politische Steuerungsfunktion des Budgets hin[32]. Richard Bäumlin vergleicht die Rolle des Parlamentes bei der Aufstellung des Budgets mit seiner Rolle im Gesetzgebungsverfahren: beide Male gehe es um ein Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung, wobei dem Parlament eine «anregende, modifizierende und kritisch-sanktionierende» Funktion zukomme[33].

Man wird indessen die Meinungsverschiedenheiten nicht überschätzen dürfen. Da es sich in der schweizerischen politischen Praxis eingespielt hat, daß auch neue, wichtige Ausgaben nicht einfach im nächsten Budget, sondern in einer selbständigen Vorlage bewilligt werden[34], wird dem Budget tatsächlich ein wesentlicher Teil seiner potentiellen politischen Steuerungsfunktion genommen[35]. Dennoch ist zu betonen, daß dem Budget teilweise eine selbständige politische und rechtliche Bedeutung als ausgabenbegründende Norm zukommt[36]. Wo durch Gesetz, Verfassung oder Finanzbeschluß lediglich das Ziel und der Rahmen einer Ausgabe festgelegt sind, oder wo die Höhe der Ausgaben von Maßnahmen der Verwaltung abhängen, bleibt ein Entscheidungsspielraum, den das Parlament bei der Festlegung des Voranschlages ausfüllt[37]. Deshalb scheint es gerechtfertigt, die Budgetkompetenz als begrenzte, allerdings kurzfristige Steuerungsmöglichkeit des Parlamentes zu verstehen. Daneben ist das Budget ein parlamentarisches Kontrollinstrument. Seine präventive Wirkung entfaltet es dadurch, daß Bundesrat und Verwaltung für ihre Tätigkeit während des folgenden Jahres auf einen finanziellen Rahmen verpflichtet werden. Dieser kann nur erweitert werden, falls das Parlament Nachtragskredite bewilligt[38]. Eine nachträgliche Kontrolle ermöglicht das Budget, indem es dem Parlament bei der Prüfung der Staatsrechnung als Maßstab dient[39].

3.5 *Staatsrechnung*

Über die rechtliche und politische Bedeutung der Staatsrechnung bestehen in der Literatur keine Differenzen. Die Staatsrechnung gibt die Veränderungen und den Stand des Vermögens sowie die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres wieder und ermöglicht dem Parlament zu prüfen, ob der Bundesrat den Voranschlag eingehalten hat[40]. Die Genehmigung der Staatsrechnung entlastet den Bundesrat von seiner finanziellen Verantwortlichkeit sowie von seiner politischen Verantwortung für eine recht- und zweckmäßige Führung des Bundeshaushaltes[41].

Die Staatsrechnung ist gewissermaßen der finanzielle Teil des Geschäftsberichtes und ermöglicht eine nachträgliche Kontrolle der Haushaltsführung.

3.6 *Eidgenössische Finanzkontrolle*

Die Kontrolle der Bundesfinanzen beschränkt sich nicht nur auf die Erstellung des Budgets und auf die Genehmigung der Staatsrechnung, sondern sie findet während des ganzen Rechnungsjahres durchgehend statt. Die vorgängige und nachträgliche Kontrolle wird durch eine mitlaufende Kontrolle ergänzt.

Diese permanente Kontrolle wird primär durch die Eidgenössische Finanzkontrolle durchgeführt [42], ein Organ, das zwei Herren zu dienen hat: dem Bundesrat und der Bundesversammlung [43]. Administrativ in das Eidg. Finanz- und Zolldepartement integriert, hatte die Eidg. Finanzkontrolle ursprünglich im Auftrage des Bundesrates den Finanzhaushalt zu überwachen. Durch institutionelle Vorkehren wurde sie aber weitgehend unabhängig gemacht, so daß sie heute gleichzeitig Bundesrat und Parlament als Hilfsorgan zur Verfügung steht [44].

Das Parlament bildet zur besseren Erledigung seiner Überwachungsfunktion aus Mitgliedern der permanenten Finanzkommissionen der beiden Räte eine Finanzdelegation. Diese hat gegenüber der Eidg. Finanzkontrolle und anderen Dienststellen des Bundes weitgehende Enquête- und Akteneinsichtsrechte (Art. 49 und 50 GVG).

Die Befugnis des Parlamentes, die Haushaltsführung des Bundes laufend zu kontrollieren, stützt sich auf Art. 85, Ziff. 11 BV, das generelle Oberaufsichtsrecht über Bundesverwaltung und Rechtspflege, von dessen nichtfinanziellen Komponenten später zu handeln sein wird.

3.7 *Finanzplanung*

Am Schluß unseres Überblickes über die parlamentarischen Finanzkompetenzen sei noch kurz auf die Befugnisse des Parlamentes bei der Erarbeitung der Finanzplanung hingewiesen.

Die Finanzplanung wurde 1968 bei der Schaffung des FHG institutionalisiert. Die Regelung im FHG ist bewußt knapp gehalten und umfaßt lediglich die grobe Zielsetzung und die Zuständigkeiten [45]. Dies wird in der Botschaft damit begründet, daß sich die systematische Finanzplanung erst in einem Anfangsstadium befinde [46].

Das Parlament ist an der Erarbeitung der Finanzplanung nicht beteiligt. Der Bundesrat ist lediglich verpflichtet, der Bundesversammlung den Finanzplan zur Kenntnis zu bringen und jährlich über die Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen zu berichten (Art. 29, Abs. 2 FHG) [47].

Der Bundesrat betont in seiner Botschaft zum FHG, daß die Finanzplanung «eine gemeinsame Aufgabe von Verwaltung, Regierung und Parlament» sei. Die Beteiligung des Parlamentes besteht nach seiner Auffassung darin, daß das

Parlament den Finanzplan bei der Gesetzgebung und bei der Aufstellung des Voranschlages verwirklicht [48].

Das Parlament partizipiert erst dann am Planungsprozeß, wenn zur Durchführung der Planung gesetzgeberische Erlasse nötig sind. In die entscheidenden Phasen der Zielsetzung und der Maßnahmenfestlegung sowie in die Auswahl der Prioritäten wird es nicht einbezogen.

4. *Oberaufsichtsrecht*

4.1 *Begriff der Oberaufsicht*

Die Bundesverfassung überträgt in Art. 85, Ziff. 11 der Bundesversammlung das Oberaufsichtsrecht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege. Welche rechtliche und politische Bedeutung ist diesem Instrument zuzusprechen? Die Meinungen darüber gehen auseinander und sollen hier kurz geschildert werden. Auf der einen Seite finden wir Autoren, die unter dem Oberaufsichtsrecht ein vorwiegend nachträgliches Kontrollinstrument verstehen, das dem Parlament aufgrund seiner prinzipiellen Suprematie im staatlichen Gewaltengefüge zusteht [49]. Auf der anderen Seite stehen die Anhänger eines weiteren Begriffes der Oberaufsicht. Sie begreifen das Oberaufsichtsrecht als Bestandteil einer umfassenden politischen Kontrolle, die sich wesentlich durch das Zusammenwirken verschiedener Organe aktualisiert [50]. Die parlamentarische Kontrolle ist bei diesem Verständnis ein Ergebnis des Dialoges zwischen Parlament und Regierung und wird ergänzt durch eine Kontrolle der Regierung über das Parlament [51]. Eine begriffliche klare Trennung zwischen Handlungen des Parlamentes, die eine Kontrolle bezwecken, und anderen Handlungen ist nicht mehr zu ziehen. Jedes Zusammenwirken von Parlament und Regierung, insbesondere etwa die Gesetzgebung, bewirkt eine wechselseitige Kontrolle der beiden Organe [52]. Wesentlich ist auch, daß eine so verstandene Kontrolle nicht nur «kritisch-prüfender Nachvollzug» einer Tätigkeit ist [53], sondern auch eine präventive, in die Zukunft gerichtete Funktion des Parlamentes [54].

Wir gehen im folgenden von einem engen Begriff der Oberaufsicht aus.

Immerhin soll hier Oberaufsicht nicht im Sinne einer rein negativen und nachträglichen Kontrolle verstanden werden. Oberaufsicht ist sowohl vorgängig und nachträglich wie auch mitlaufend denkbar und bedeutet ein kritisches Überwachen durch eine übergeordnete Instanz, ein weiterführendes Bewerten und Sanktionieren, das sowohl positive wie negative, d. h. zustimmende und ablehnende, sowie anregende und verbietende Momente enthält.

Da es uns primär um das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung geht, vernachlässigen wir im folgenden die Oberaufsicht des Parlamentes über die Rechtspflege.

4.2 *Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht*

Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Haushaltsführung der eidgenössischen Verwaltung haben wir bereits oben geschildert. Neben den finanziellen Aspekten gilt es allgemein die Geschäftsführung des Bundesrates und seiner Departemente zu überprüfen. Kriterien sind die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit. Das zweite Kriterium zeigt, daß es sich in erster Linie um eine politische Kontrolle handelt [55].

4.2.1 *Geschäftsbericht des Bundesrates*

Ein Instrument der nachträglichen Kontrolle ist der vom Bundesrat jedes Jahr gemäß Art. 102, Ziff. 16 zu erstellende Geschäftsbericht. Er enthält nach Departementen geordnet die Aktivitäten der Bundesverwaltung im vergangenen Jahr [56]. Nach einer Vorprüfung durch die Geschäftsprüfungskommission (GVG Art. 47 ter) werden die Geschäftsberichte in den beiden Räten diskutiert und anschließend genehmigt. Diese Genehmigung entlastet den Bundesrat von seiner politischen Verantwortung für die kontrollierten Geschäfte [57]. Schon vor über 25 Jahren wurde festgestellt, daß die Beratungen des Geschäftsberichtes nur eine beschränkte Kontrolle ermöglichen [58]. Diese Beobachtung hat heute, da sich die Staatsaufgaben weiter vermehrt und kompliziert haben, noch zusätzliche Berechtigung. Eine wirksame Kontrolle der bundesrätlichen Geschäftsführung allein aufgrund des Geschäftsberichtes ist völlig undenkbar. Der Geschäftsbericht enthält auch kaum grundsätzliche politische Gedanken des Bundesrates, sondern zahlreiche Angaben über die Details der Geschäftsführung. Die Debatten im Plenum reflektieren diese Situation.

4.2.2 *Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission*

Um das Oberaufsichtsrecht über Bundesrat und Verwaltung besser wahrnehmen zu können, bilden beide Kammern des Parlamentes eine ständige Geschäftsprüfungskommission. Neben der Vorbereitung der Diskussion über den Geschäftsbericht hatte die Geschäftsprüfungskommission schon früher den Auftrag, während der Legislaturperiode in der Verwaltung sporadische Kontrollen durchzuführen.

Unter dem Eindruck der «Mirage-Affäre» von 1964 wurden die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen verstärkt und in einer Revision des GVG erstmals gesetzlich verankert (GVG Art. 47 ter, quater und quinquies). Den Geschäftsprüfungskommissionen obliegt die «nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege» (GVG Art. 47 ter, Abs. 1). Der Schritt in die Richtung einer permanenten, mitlaufenden Kontrolle ist unverkennbar. Allerdings gehen die Befugnisse der Geschäftsprüfungskommissionen nicht so weit wie diejenigen der Finanzkommissionen bzw. der Finanzdelegation [59]. Vor allem verfügen die Geschäfts-

prüfungskommissionen im Gegensatz zur Finanzdelegation bislang nicht über ein der Eidg. Finanzkontrolle entsprechendes Hilfsorgan.

Hier ist allerdings eine Änderung in Sicht. Nachdem schon die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission in ihrem Bericht zur Revision des GVG von 1966[60] die Anregung gemacht hatte, die Zentrale für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB), die oberste verwaltungsinterne Kontrollstelle, dem Parlament zur Verfügung zu stellen, ist eine Revision des BG über die Zentralstelle für Organisationsfragen vom 6. 10. 1954[61] vorgesehen, die der ZOB eine der Eidg. Finanzkontrolle ähnliche Struktur geben soll[62]. Schon 1969 hat sich der Bundesrat auf das Ersuchen der Geschäftsprüfungskommissionen in einem unveröffentlichten Bundesratsbeschluß bereit erklärt, den Geschäftsprüfungskommissionen gewisse Dienste der ZOB zur Verfügung zu stellen. Die ZOB ist insbesondere zur direkten Auskunftserteilung über ihre laufenden Arbeiten und über besondere Verhältnisse einzelner Departemente berechtigt. Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen allerdings bis anhin nur zurückhaltend von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht haben[63]. Sollte die ZOB tatsächlich eine der Stellung der Eidg. Finanzkontrolle verwandte Unabhängigkeit erlangen und den Geschäftsprüfungskommissionen des Parlamentes zur regelmäßigen Auskunftserteilung und Berichterstattung verpflichtet werden, wären die Voraussetzungen für eine wirksame mitlaufende Kontrolle der Geschäftsführung der Verwaltung durch das Parlament wesentlich verbessert.

4.2.3 *Andere Berichte des Bundesrates*

Neben dem Geschäftsbericht sollen noch andere Berichte des Bundesrates eine gewisse Kontrolle durch das Parlament ermöglichen. Diese Berichte können vom Bundesrat aus eigenem Antrieb oder auf Begehren der Bundesversammlung oder eines einzelnen Rates erstellt werden (Art. 102, Abs. 2 BV). Das ordentliche Instrument, mit dem das Parlament einen Bericht des Bundesrates verlangen kann, ist das Postulat[64]. Wo das Parlament den Bundesrat nicht zu einem bloßen Rechenschaftsbericht über eine vollzogene Maßnahme veranlassen will, sondern zu einem programmatischen Bericht, der eine Gesamtkonzeption wiedergibt, steht die Motion zur Verfügung. Das Parlament muß in der Lage sein, dem Bundesrat die Richtung vorzuschreiben, in die er bei der Ausarbeitung der Gesamtkonzeption zu gehen hat. Dies ist aber nur durch eine von beiden Kammern akzeptierte Motion möglich.

Oft wird der Bundesrat auch durch einen gesetzgeberischen Erlaß zur regelmäßigen Berichterstattung verpflichtet. Nehmen wir ein Beispiel: Der Bundesrat ist gemäß Art. 10, Abs. 2 des Bundesbeschlusses über außenwirtschaftliche Maßnahmen vom 28. 6. 1972 verpflichtet, dem Parlament zweimal im Jahr über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die er aufgrund dieses Beschlusses getroffen hat[65]. Die Bundesversammlung entscheidet gestützt auf diesen Bericht und auf die Anträge der beiden Außenwirtschaftskommissionen über Weiterführung, Ergänzung oder Abänderung der Maßnahmen. Der Bericht des

Bundesrates ermöglicht dem Parlament eine zwar nachträgliche, durch die kurzen Berichtsfristen aber relativ wirkungsvolle Kontrolle der Tätigkeit des Bundesrates. Die Genehmigung des Berichtes ist Voraussetzung für die Weiterführung der Maßnahmen [66].

Von den genehmigungsbedürftigen Berichten sind die Berichte des Bundesrates zu unterscheiden, die er dem Parlament bloß zur Kenntnis bringt. Hier ist etwa an die Berichte des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen zu erinnern [65]. Auch der oben ausführlich geschilderte Bericht des Bundesrates über die Richtlinien der Regierungspolitik und der Bericht über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik wird dem Parlament lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Bericht über die Richtlinien soll, wie sich der Bundesrat ausdrückt, dem Parlament die politische Aufsicht erleichtern [68]. Der Richtlinienbericht wäre in diesem Sinne analog zum Budget ein vorgängiges, der Bericht über den Vollzug der Richtlinien analog zur Staatsrechnung ein nachträgliches Kontrollinstrument.

Wir bezweifeln, daß die bloße Diskussion und Kenntnisnahme eines bundesrätlichen Berichtes dem Parlament eine wirkungsvolle Kontrolle der Regierungspolitik erlaubt. Kontrolle verlangt ein Mindestmaß an Einflußmöglichkeit. Der Bundesrat nimmt aber die Kompetenz zur Planung der Regierungspolitik für sich allein in Anspruch. Das Parlament hat lediglich die Möglichkeit, sich über das Ergebnis der Planung sowie über ihren Vollzug informieren zu lassen.

Die ersten beiden Richtlinien- und Rechenschaftsberichte haben bloß eine beschränkte Wirkung als vorgängige oder nachträgliche Kontrollinstrumente entfaltet. Außerdem hat unsere Analyse in drei Bereichen der Staatstätigkeit ergeben, daß das Parlament die ständigen Aktivitäten der Regierung kaum mit ihren mittelfristigen Zielsetzungen vergleicht. Daraus schließen wir, daß die bundesrätlichen Berichte auch nicht zur mitlaufenden Kontrolle benützt werden. Bedauerlich ist die in das GVG aufgenommene Bestimmung, daß die Berichte über die Richtlinien nicht von parlamentarischen Kommissionen vorberaten werden (Art. 45 bis, Abs. 2, und 45 ter, Abs. 2). Damit wird die Chance zur Kontrolle praktisch bereits preisgegeben. Denn eine fundierte Kritik der Planung der Regierungspolitik bedarf ausgiebiger vorgängiger Recherchen, die der einzelne Parlamentarier oder auch die Fraktionen allein nicht leisten können. So ist es im Grunde nicht erstaunlich, daß sich die Diskussion im Parlament über den Richtlinienbericht 1971–1975 des Bundesrates in weitläufigen Detailkritiken erschöpfte. Dies führte zu manchen enttäuschten Reaktionen und zur Forderung, die Debatten künftig einzuschränken [69]. Falls sich diese Forderung durchsetzen könnte, würde ein für die Stellung des Parlamentes als Oberaufsichtsorgan verhängnisvoller Kreis geschlossen.

4.2.4 *Parlamentarische Untersuchungskommissionen*

Es sei noch kurz auf die ebenfalls nach der «Mirage-Affäre» institutionalisierten und im GVG verankerten parlamentarischen Untersuchungskommissionen

hingewiesen (Art. 55–65 GVG). Sie werden bei «Vorkommnissen von großer Tragweite» eingesetzt und haben den Auftrag, die Sachverhalte zu ermitteln und dem Parlament Beurteilungsgrundlagen zu verschaffen (Art. 55). Zu diesem Zweck haben sie die Befugnis, Auskunftspersonen und Zeugen, vorab Behördemitglieder und Beamte, zu befragen, Sachverständige beizuziehen und Amtsakten der Bundesverwaltung herauszuverlangen (Art. 58 ff.). Seit ihrer Normierung im GVG ist noch nie eine Untersuchungskommission eingesetzt worden. Dies zeigt die Absicht des Parlamentes, nur in ausgesprochen extremen Situationen zu dieser Maßnahme zu greifen. Den Untersuchungskommissionen steht somit eine auf Notfälle begrenzte, nachträgliche Kontrolle der Verwaltung zu, wobei ihr gerade wegen der Seltenheit ihres Einsatzes eine erhebliche, für folgende Zeiten auch präventive Funktion zuzuschreiben ist.

4.2.5 *Interpellation*

Als letztes Mittel der Oberaufsicht des Parlamentes über die Verwaltung sei die Interpellation erwähnt. Die Interpellation sowie die ihr verwandte Einfache (früher: Kleine) Anfrage bezwecken, den Bundesrat zu einer Auskunft über «irgendeinen, die Angelegenheiten des Bundes betreffenden Gegenstand» zu veranlassen[70]. Die Interpellation und die einfache Anfrage beziehen sich meistens auf ein hängiges Geschäft. Sie sind deshalb vorwiegend ein Instrument der mitlaufenden Kontrolle, obwohl sie auch Auskunft über eine abgeschlossene oder zukünftige Tätigkeit des Bundesrates oder der Verwaltung verlangen können.

Auffallend ist die punktuelle Natur dieser Instrumente: sie werden in den Dienst eines aktuellen Bedürfnisses gestellt. Der Druck auf den Bundesrat, sich damit zu befassen, die Veröffentlichung von Anfrage und Antwort in der Presse sowie die mögliche Diskussion im Plenum gehören wesentlich zur Oberaufsicht des Parlamentes über den Bundesrat. Das Kontrollmittel der Interpellation ist insofern in seiner Wirkung beschränkt, als der von der Antwort des Bundesrates nicht befriedigte Parlamentarier wohl seiner Unzufriedenheit förmlich Ausdruck geben kann. Hingegen besitzt er keine Möglichkeit, den Bundesrat zu einem Handeln oder Unterlassen zu veranlassen. Dazu muß er eine Motion oder eine parlamentarische Initiative einreichen.

5. *Staatsleitung*

5.1 *Begriffliches*

Die Staatsleitung oder Regierung wird in der Literatur oft neben der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als vierte Staatsfunktion bezeichnet[71]. Kurt Eichenberger spricht von einer besonderen «Hauptfunktion» im Staate[72], und Ulrich Scheuner ist der Meinung, daß der Begriff der Regierung «im Kerne

über die Unterscheidung der Gewalten hinaus(reicht)[73]». Was haben wir unter dieser die herkömmliche Gewaltdreiteilung sprengenden Regierungsfunktion zu verstehen? Etwas vereinfachend zusammengefaßt werden drei Tätigkeiten zum Bereich der Regierung gezählt: die oberste staatliche Leitung, die auswärtigen Angelegenheiten und die Bestellung der obersten Organe des Staates[74]. Es ist nicht möglich, die Regierungsfunktion begrifflich präzis gegen andere Staatsfunktionen abzugrenzen[75]. Wir müssen uns darauf beschränken, ihre wesentlichen Merkmale zu skizzieren.

Zunächst sei auf die dynamische, antreibende Kraft der Regierungsgewalt hingewiesen; Regierung wird mit *Initiative* assoziiert[76]. Im Zentrum des «Regierungsbildes» steht ferner die *Zielsetzung:* die Regierung bezeichnet die Richtung, in die sich der Staat bewegen soll[77], sie trifft die primären politischen *Entscheidungen.* Regieren bedeutet aber auch *Handeln.* Dazu bedarf es der *Information* über die Vorgänge im Staat und der Vorausschau in die Zukunft[78]. «Regieren ist integrierende Gesamtleitung des Staatsganzen[79].» Aus dieser Aussage gehen zwei weitere bedeutsame Eigenschaften der Regierung hervor. Sie *koordiniert* staatliches Handeln nach einheitlichen Gesichtspunkten und übernimmt die Leitung und *Lenkung* des Staates[80]. Zuletzt sei noch festgehalten, daß die Regierungsfunktion in die «*Sphäre des Politischen*» gehört. «Die Regierungsgewalt ist die potenziertest politische Gewalt im Staate[81].»

5.2 *Organe der Regierungsfunktion*

Wir wollen unser Blickfeld auf die staatsleitenden Handlungen im Bereiche der inneren Politik, d. h. auf die Regierungsfunktion im engeren Sinne begrenzen. Dazu werden in der Literatur vorab die «zusammenfassende Bestimmung der politischen Linie des Staates», die Oberleitung der Verwaltung, die Oberaufsicht über die höchsten Vollzugsorgane sowie die innere und äußere Sicherheit gezählt[82]. In unserem Zusammenhang interessiert insbesondere die Teilfunktion «Bestimmung der politischen Linie des Staates». Welchem Organ bzw. welchen Organen steht sie zu? Die Bundesverfassung gibt uns auf diese Frage keine explizite Antwort[83]. Sehen wir einmal von den Befugnissen des Volkes ab, sind grundsätzlich die Bundesversammlung und der Bundesrat als staatliche Organe mit Regierungsfunktionen denkbar. So müssen wir nach der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat fragen. Wie Richard Bäumlin einleuchtend dargestellt hat, lassen sich die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat nicht klassifikatorisch voneinander abtrennen. Die Funktionen der beiden Organe überschneiden sich vielfach, so daß ein wechselseitiges Zusammenwirken nötig wird[84]. Deutlich ist dies etwa im oben geschilderten Gesetzgebungsverfahren sowie bei den Kontrolltätigkeiten und Finanzbefugnissen der beiden Organe zu beobachten. Dieses von der Verfassung vorgesehene Zusammenwirken der Bundesversammlung und des Bundesrates

könnte nicht sinnvoll zustandekommen, wenn ein Organ dem anderen absolut übergeordnet wäre. Die Vorstellung einer absoluten Suprematie des Parlamentes ist deshalb abzulehnen. Hingegen ergibt sich aus der Verfassung u. E. eine relative Überordnung des Parlamentes über den Bundesrat. Dies schließen wir nicht bloß aus dem Wortlaut der Art. 71 und 84 BV, sondern auch aus den Wahlbefugnissen der Bundesversammlung sowie aus der gestaltenden und entscheidenden Funktion, die ihr zum Beispiel im Gesetzgebungsprozeß zugewiesen ist. Die Bundesverfassung geht u. E. vom Bild zweier eigenständiger, aber aufeinander bezogener Gewalten aus, wobei dem durch die Volkswahl direkt legitimierten Parlament in zentralen politischen Entscheiden ein Übergewicht zukommt. Das heutige Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat entspricht indessen nicht den Intentionen der Verfassung. Das Parlament schöpft seine Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen nicht aus. Es überläßt das Feld mehr und mehr der Regierung und Verwaltung, die sich ihrerseits vielfach darauf beschränken, die Wünsche der organisierten Interessengruppen auf einen Nenner zu bringen.

Wir sind von der Frage ausgegangen, ob die Bestimmung der politischen Linie des Staates, ein Bestandteil der Regierungsfunktion, der Bundesversammlung oder dem Bundesrat zustehe. Wenn wir die geschilderten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze der Kompetenzverteilung analog anwenden, so ist die Regierungsfunktion Bundesversammlung und Bundesrat gemeinsam übertragen[85]. Die politische Linie des Staates wird durch das Zusammenwirken beider Gewalten festgelegt. Bundesversammlung und Bundesrat leisten eigenständige Beiträge zur Gestaltung der staatlichen Entwicklung, wobei die wichtigsten politischen Entscheide und Zielbestimmungen dem Parlament vorbehalten sind.

5.3 *Regierungsfunktion und politische Planung*

Regierungsfunktion wird in der Literatur vorab mit Initiative, Zielsetzung, Entscheidung, Koordination und Lenkung umschrieben. Außerdem wird betont, daß die Regierungsfunktion in die Sphäre des Politischen gehöre. Diese Eigenschaften müssen uns bekannt vorkommen, entsprechen sie doch weitgehend den Merkmalen, die wir der politischen Planung zugeordnet haben. In der Tat ist die politische Planung ein modernes Instrument, um die politische Linie des Staates zu bestimmen, denn sie ermöglicht, wie wir oben zusammengefaßt haben, die mittel- und langfristige Entwicklung der staatlichen Tätigkeit in ihren Grundzügen festzulegen[86]. Politische Planung ist folglich ein Akt der Staatsleitung, ein Regierungsakt.

Nach unseren grundsätzlichen Ausführungen steht die Regierungsfunktion Bundesversammlung und Bundesrat gemeinsam zu. Davon kann abgeleitet werden, daß auch die politische Planung durch Bundesrat und Parlament erarbeitet werden muß. In der Literatur wird aber die Auffassung vertreten, daß

die Regierungsfunktion weitgehend vom Parlament auf den Bundesrat übergegangen sei [87]. Wir möchten im folgenden Kapitel versuchen, am Beispiel der bisherigen politischen Planungen in der Schweiz zu überprüfen, wieweit das Parlament an der Regierungsfunktion teilhatte. Dies wird uns später erlauben, konkrete Schlüsse über die wünschbare Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen zu formulieren.

DRITTER TEIL

PARLAMENT UND POLITISCHE PLANUNG

V. PARTIZIPATION DES PARLAMENTES AN DEN BISHERIGEN POLITISCHEN PLANUNGEN

Um die Frage nach der Beteiligung des Parlamentes an politischen Planungen zu beantworten, müssen wir zwischen der Partizipation des Parlamentes und der Partizipation einzelner Parlamentarier unterscheiden. Im Vordergrund unseres Interesses steht die Beteiligung des Parlamentes als staatsrechtliche und politische Institution. Wir werden deshalb diesem Problem zunächst unsere Aufmerksamkeit schenken.

1. *Formen der Partizipation des Parlamentes an den bisherigen politischen Planungen*

1.1 *Übersicht*

Das Parlament hat bisher in vier Formen an den bestehenden Ansätzen zu politischen Planungen mitgewirkt. Wir unterscheiden im folgenden die Fälle, in denen das Parlament den Impuls zur Planung gab, an der Gestaltung des Planungsinhaltes teilhatte, das Planungsergebnis zur Kenntnis nahm und das Planungsergebnis beschloß.

1.2 *Impuls zu politischen Planungen*

Zahlreiche politische Planungen gehen auf den Impuls des Parlamentes zurück. Durch parlamentarische Vorstöße wurden die Gesamtverteidigungskonzeption [1], das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet [2], die Gesamtenergiekonzeption [3], die Perspektivstudien [4] und die Richtlinien der Regierungspolitik [5] angeregt.

Der Impuls zur Planung steht am Anfang des Planungsprozesses und gehört in die Phase der Planungsinitiative. Es ist beachtlich, wie stark das Parlament bei den bisherigen politischen Planungen in dieser ersten Phase des Planungsprozesses engagiert war.

Welche rechtlichen Instrumente wurden benutzt, um die Impulse zu geben? Dreimal bedienten sich die Parlamentarier der Motion, in zwei Fällen des Postulates. Motion und Postulat sind in der Tat die beiden einzigen Möglichkeiten des Parlamentes, politische Planungen zu veranlassen [6].

1.3 *Gestaltung des Planungsinhaltes*

1.3.1 *Fragestellung*

Wenn wir uns fragen, welchen Einfluß das Parlament auf die Gestaltung des Planungsinhaltes ausübte, so möchten wir wissen, ob es sich an der Formulierung der Ziele und Maßnahmen und an der Festlegung der Prioritäten beteiligte. Sicher läßt sich auch noch in der Phase der Durchführung auf den Planungsinhalt Einfluß nehmen, jedenfalls dann, wenn eine Planungsrevision vorgesehen ist. Die Phasen der primären Zielsetzung und Maßnahmenfestlegung betrachten wir aber als entscheidenden Kern der politischen Planungsprozesse.

Zwei Wege sind denkbar, auf denen das Parlament den Planungsinhalt mitbestimmen kann: entweder partizipiert es direkt an der Erarbeitung der Planungsziele und -maßnahmen oder es versucht, gewissermaßen von außen, durch seine parlamentarischen Instrumente auf den Planungsprozeß einzuwirken.

1.3.2 *Direkte Partizipation des Parlamentes*

Bei keiner der untersuchten politischen Planungen hat sich das Parlament während der Phasen der Zielsetzung und Maßnahmenfestlegung an der Erarbeitung des Planungsinhaltes beteiligt.

Für die Planung der Raumordnungspolitik ist diese Aussage etwas zu relativieren. Wir haben oben gesehen, daß einige raumordnungspolitische Zielsetzungen und Maßnahmen im RPG verankert wurden. Hier bestand natürlich für das Parlament die Möglichkeit, auf die grundsätzlichen Ziele und Maßnahmen der Raumplanung Einfluß zu nehmen. Daß das Parlament von dieser Möglichkeit Gebrauch machte, zeigt die Umgestaltung des Zweckartikels 1, Abs. 2 RPG[7]. Insbesondere ist beachtenswert, daß der Grundsatz der Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten (Art. 1, Abs. 2, lit c RPG) erst während der Beratung im Parlament in den Zweckartikel aufgenommen wurde.

Dieser Grundsatz ist nach unserem Dafürhalten eines der konkretesten und wichtigsten Ziele der Raumordnungspolitik, die im RPG normiert wurden. Er wird auch im Leitbild CK-73 in den Vordergrund gestellt[8]. So konnte das Parlament einige Prämissen des Leitbildes CK-73 mitgestalten. An der Formulierung der konkretisierten Zielsetzungen des Leitbildes CK-73 und an der Gestaltung seines Inhaltes war das Parlament jedoch in keiner Weise beteiligt. Es ist auch nicht vorgesehen, daß das Parlament an der weiteren Entwicklung des Leitbildes mitwirkt. Erst wenn aufgrund des definitiven Leitbildes Schweiz auf dem Wege der Gesetzgebung weitere materielle Grundsätze für die Raumplanung geschaffen werden (Art. 21 RPG), wird das Parlament wieder in die Gestaltung der Raumordnungspolitik einbezogen.

1.3.3 *Motionen und Postulate zu politischen Planungen*

Es fragt sich nun, ob das Parlament mit seinen ordentlichen Instrumenten auf

die Planungsprozesse Einfluß nahm. Wir haben deshalb untersucht, ob das Parlament in den Jahren 1964 bis 1975 durch Motionen und Postulate auf die Gestaltung der politischen Planungen einwirkte [9]. Wir unterscheiden im folgenden die parlamentarischen Vorstöße, die die politischen Planungen auslösten von denjenigen, die sich auf die bereits begonnenen Planungsprozesse bezogen.

Bei der ersten Kategorie parlamentarischer Vorstöße, die wir oben als Impulse zu politischen Planungen bezeichnet haben, fällt auf, daß sie entweder keine oder eine sehr abstrakte Zielsetzung enthalten.

So ist etwa der Auftrag, den der Bundesrat in Ausführung der Motion Borel einer Arbeitsgruppe zu erteilen hatte, sehr vag formuliert: Die Arbeitsgruppe soll «die großen Linien einer optimalen und langfristig gesehenen Entwicklung unseres Landes und die sich daraus ergebende Prioritätsordnung (...) studieren [10]».

Die Motion Schürmann, die die Richtlinien der Regierungspolitik anregte, schlägt zwar konkret vor, wie die Richtlinien vom Parlament zu beraten seien, erwähnt aber keine Zielsetzungen der Regierungspolitik. Auch in der Debatte über die Motion Schürmann wird zwar deutlich, welche Auswirkungen die Richtlinien auf die staatsrechtlichen und politischen Institutionen haben sollten; die Ziele der Regierungspolitik werden aber nicht diskutiert. Die Impulse zur Erarbeitung der Konzeptionen auf den Gebieten der Sicherheits-, der regionalen Entwicklungs- und der Energiepolitik werden ebenfalls nicht mit operationalisierbaren Zielsetzungen verbunden. Wir finden Hinweise auf die «Aufteilung der Landesverteidigung in zivile, wirtschaftliche und militärische Vorkehrungen», die «intensivierte gesamtwirtschaftliche, kulturelle und soziale Förderung der Gebiete mit erschwerten Existenzbedingungen» und die «(von der Ökologie gesetzten) Grenzen der Energieproduktion, der Energiebeschaffung sowie des Energiekonsums».

Es erstaunt nicht, daß die parlamentarischen Vorstöße, die eine politische Planung anregen wollten, keine operationalisierbaren Ziele enthalten. Die Zielsetzung einer Planung ist zu einem großen Teil von Kenntnissen über den Ist-Zustand und über die Entwicklungstendenzen und -prognosen abhängig, die zu Beginn des Planungsprozesses noch nicht zur Verfügung stehen. In der Phase der Planungsinitiative können noch keine Ziele und Maßnahmen der politischen Planung festgelegt werden; die Gestaltung des Planungsinhaltes beginnt erst später. Einzig die Richtung, in welche die Planung führen soll, kann bezeichnet werden.

Wie weit hat das Parlament im Verlaufe des Planungsprozesses auf den Inhalt der politischen Planungen Einfluß genommen?

Auf die Planung der Sicherheitspolitik bezieht sich lediglich ein parlamentarischer Vorstoß [11]. Er verlangt eine Gesamtverteidigungskonzeption, die auf eine «optimale Friedenssicherung durch waffentechnische und militärische Beschränkungen, verbunden mit zivilen Maßnahmen und Dienstleistungen auf politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene» ausgerichtet sein soll. Dies ist keine operationable Zielsetzung. Immerhin hat das Parlament durch die Überweisung dieses Vorstoßes angeregt, die Gesamtverteidigung in einen umfassenden sicherheitspolitischen Rahmen zu stellen. Auf dem Gebiete der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsförderung des Berggebietes sind im untersuchten Zeitraum zahlreiche parlamentarische Vorstöße an den Bun-

desrat überwiesen worden. Aber nur die wenigsten versuchten, auf die Planung der Entwicklungspolitik, d. h. auf den Inhalt des Entwicklungskonzepts des Bundes einzuwirken. Häufiger sind Motionen und Postulate, die einzelne Maßnahmen zur Förderung des Berggebietes oder zur *Durchführung* des Entwicklungskonzeptes vorschlagen. Ausdrücklich bezieht sich bloß die Motion Vincenz auf das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept [12]. Sie verlangt insbesondere die Schaffung eines Investitionsfonds zur Entwicklung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen. Daneben kann auch ein Postulat von Ständerat Bodenmann als Mittel des Parlamentes bezeichnet werden, auf das Entwicklungskonzept einzuwirken [13].

Auf die Planung der Raumordnungspolitik versuchten zwei Postulate Einfluß zu nehmen. Nationalrat Wyer schlägt vor, die Erhaltung der alpinen Kulturlandschaft als dringende Aufgabe – und damit als Zielsetzung – in das RPG aufzunehmen [14]. Das Postulat Uchtenhagen befaßt sich in erster Linie mit dem Verfahren der Raumplanung, nicht mit deren Inhalt [15]. Es verlangt, daß weite Bevölkerungskreise in ein Vernehmlassungsverfahren über die raumplanerischen Leitbilder einbezogen werden.

Auf den Inhalt der Gesamtverkehrskonzeption bezog sich bisher ein parlamentarischer Vorstoß, der jedoch vom Bundesrat abgelehnt und vom Parlament nicht überwiesen wurde [16]. Ähnlich erging es dem einzigen Vorstoß, der bisher den Inhalt der Gesamtenergiekonzeption beeinflussen wollte [17]. Der Nationalrat widersetzte sich zwar dem Antrag des Bundesrates, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, der Ständerat lehnte aber anschließend ab, die Motion zu überweisen [18].

Die Ansätze zu Gesamtplanungen des Bundes – die Richtlinien der Regierungspolitik und die Entwicklungsperspektiven – waren nie das Thema eines parlamentarischen Vorstoßes.

Aus unseren Untersuchungen geht hervor, daß das Parlament nur selten versuchte, im Verlaufe des Planungsprozesses auf die Zielsetzungen und Maßnahmenfestlegungen der politischen Planungen Einfluß zu nehmen. Interessant ist auch, daß der Bundesrat die parlamentarischen Vorstöße meistens nur in der Form eines Postulates entgegennehmen wollte. Daraus sehen wir erneut, daß er die politische Planung grundsätzlich als seine eigene Domäne betrachtete und nicht bereit war, sich durch verpflichtende Weisungen des Parlamentes in seiner Entscheidungsfreiheit einschränken zu lassen [19]. Das Parlament akzeptierte offenbar diese «Rollenverteilung» und beschränkte sich auf gelegentliche Anregungen.

1.4 *Beratungen der Planungsergebnisse*

Wie weit konnte das Parlament die Ergebnisse der bisherigen politischen Planungen beraten und zur Kenntnis nehmen, wieweit konnte es die Planungsergebnisse während der Beratungen abändern und formell beschließen [20]?

In keiner Weise hat das Parlament die Perspektivstudien Kneschaurek beraten. Sieht man von der knappen Übersicht in den Richtlinien 1971–1975 über die längerfristigen Entwicklungstendenzen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft ab [21], die die ersten Teilberichte resümiert, wurden die Perspektivstudien dem Parlament nicht zur Kenntnis gebracht.

Auch das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet und das

Leitbild CK-73 wurden dem Parlament weder zur Beratung noch zur Kenntnisnahme oder zum Beschluß vorgelegt. Auf den Gebieten der gesamtwirtschaftlichen, regionalen Entwicklungsförderung und der Raumordnung hatte das Parlament lediglich während der Gesetzgebungsprozesse für das IHG und das RPG die Möglichkeit, einen Teil der politischen Planungsentscheide zu diskutieren.

Die Gesamtverteidigungskonzeption und die Richtlinien der Regierungspolitik wurden vom Parlament beraten und anschließend offiziell zur Kenntnis genommen.

Die Debatten über diese beiden Planungen unterscheiden sich in zwei Belangen voneinander. Eher nebensächlich scheint, daß das Parlament die Gesamtverteidigungskonzeption in zustimmendem Sinne zur Kenntnis nahm [22], während es bei den Richtlinien der Regierungspolitik auf eine formelle «Klassifikation» verzichtete [23]. Der Bundesrat hatte beide Male den Antrag auf Kenntnisnahme gestellt. Er brachte in der Debatte über die Richtlinien 1971–1975 sogar zum Ausdruck, daß das Parlament nur die Befugnis habe, die politische Planung zur Kenntnis zu nehmen, nicht aber sie zu akzeptieren oder abzulehnen [24].

Die zweite Differenz ist indessen wesentlich. Die Beratungen über die Gesamtverteidigungskonzeption wurden in beiden Kammern von einer ad hoc gebildeten Kommission betr. Sicherheitspolitik – es handelte sich um die erweiterte Militärkommission – vorbereitet. Die Berichte des Bundesrates über die Richtlinien der Regierungspolitik sowie seine Rechenschaftsberichte über den Vollzug der Richtlinien wurden hingegen bloß im Plenum der beiden Räte diskutiert [25]. Wir haben diese mangelnde Vorbereitung der Parlamentsdebatten bereits oben kritisiert.

Das Parlament konnte keine der untersuchten Planungen während der Beratungen abändern oder formell über die Ergebnisse beschließen, es konnte erst Beschlüsse über die Planungen fassen, als für die Durchführung der politischen Planungen gesetzliche Grundlagen zu schaffen waren. Beispiele für diese Feststellung lassen sich insbesondere auf dem Gebiet der Regierungspolitik finden. Das Parlament erließ in der Legislaturperiode 1971–1975 zahlreiche Gesetze, die in den Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 angekündigt waren.

1.5 *Zusammenfassung und Beurteilung*

1.5.1 *Zusammenfassung*

Zunächst haben wir festgestellt, daß die meisten politischen Planungen durch parlamentarische Vorstöße angeregt wurden. Man kann sagen, daß die einzelnen politischen Planungen ebenso wie der Gedanke der Planung im allgemeinen «in der Luft lagen» und daß sie möglicherweise zur gleichen Zeit auch von anderen Seiten dem Bundesrat empfohlen wurden. Dies läßt sich nicht im einzelnen eruieren und scheint auch nicht von zentraler Bedeutung. Beachtliche Tatsache bleibt, daß das Parlament seine Rechte mehrmals dazu benützte, politische Planungen zu initiieren. Diese anfängliche Aktivität steht im Gegensatz zur nahezu totalen Passivität im späteren Verlaufe des Planungsprozesses. Auf den Inhalt politischer Planungen nahm das Parlament kaum Einfluß. Es beschränkte sich darauf, einzelne Planungen zu diskutieren und zur Kenntnis zu nehmen. Gelegentlich genehmigte es hinterher die Resultate der Planung, in-

dem es die gesetzlichen Grundlagen für die vom Bundesrat beantragten Durchführungshandlungen schuf.

Die Ergebnisse dieser Analyse bestätigen die im letzten Kapitel erwähnte These, das Parlament überlasse die ihm verfassungsrechtlich zustehenden Regierungsfunktionen mehr und mehr anderen Organen. Ähnlich wie im Gesetzgebungsverfahren treten die Regierung und die Verbände an seine Stelle.

1.5.2 *Versuch einer Erklärung*

Wir wollen im folgenden einige Gründe für die Passivität des Parlamentes in politischen Planungsprozessen aufzeigen. Drei Gruppen von Argumenten seien in den Vordergrund gestellt. Insbesondere der Bundesrat, aber auch etwa der Initiant der Richtlinien, vertreten die Meinung, die politische Planung stehe einzig dem Bundesrat zu und eine Beteiligung des Parlamentes widerspreche dem schweizerischen Regierungssystem[26]. Diese Ansicht hatte sich offenbar im Parlament durchsetzen können, als die Richtlinien der Regierungspolitik im GVG institutionalisiert wurden.

Die zweite Gruppe von Argumenten ergibt sich aus der Struktur der politischen Planung und aus der Situation des Parlamentes. Die Parlamentarier sind im allgemeinen von den politischen Tagesfragen absorbiert. Sie denken selten langfristig. Dies ist teilweise dadurch bedingt, daß sie von ihren Wählern, Interessenorganisationen und Parteimitgliedern ebenfalls mit kurzfristigen Anliegen konfrontiert werden. Außerdem braucht das langfristige Denken Zeit. Nur wer die Tagesfragen gelöst hat, die sich ungeachtet ihrer Bedeutung in den Vordergrund drängen, vermag in Ruhe an den nächsten und übernächsten Tag zu denken. Zeit ist aber gerade eines der Güter, die dem Milizparlamentarier am meisten fehlen[27]. Der Abgeordnete wird nicht bloß mit kurzfristigen, sondern auch vorwiegend nur mit konkreten Anliegen konfrontiert. Gunter Kisker weist zu Recht auf die Schwierigkeit hin, «die abstrakten Probleme der ‹großen Weichenstellung› in jenes politische Kleingeld umzumünzen, das in Wahlen und Abstimmungen eine so große Rolle spielt[28]».

Ein weiterer Grund für die Passivität des Parlamentes ist die Komplexität und Technizität der politischen Planung. Der Parlamentarier muß sich in die weitverzweigten Fragen der Planung einarbeiten und seine Kenntnisse ständig aktualisieren. Dazu braucht er Sachverstand, Hilfsmittel und – wiederum – Zeit. Es ist daran zu zweifeln, ob sich unter den gegenwärtigen Bedingungen auch nur ein Teil der Parlamentarier mit den Problemen der politischen Planung genügend vertraut machen könnte.

Der folgende Gedanke liegt auf einer dritten Ebene. Wir haben festgestellt, daß in der Schweiz das dezisionistische Entscheidungsmodell dominiert. Dies führt dazu, daß die Bedeutung des Entscheidungsprozesses einer Vorlage unterschätzt wird. Wichtig erscheint vorab der Impuls zu Beginn und die Entscheidung am Schluß eines Gesetzgebungs- oder Planungsprozesses. So überläßt das Parlament die Gestaltung der Vorlage weitgehend der Verwaltung, den Ver-

bänden und den Experten und verzichtet auf eine mitlaufende Partizipation. Zwar wirken regelmäßig auch Parlamentarier in den Expertenkommissionen mit; sie nehmen jedoch primär als Vertreter von Interessenorganisationen und als Fachleute an den Arbeiten teil.

2. *Partizipation einzelner Parlamentarier*

2.1 *Übersicht*

An einigen politischen Planungen haben einzelne Mitglieder des eidgenössischen Parlamentes mitgewirkt. Sowohl in der Kommission Schmid und in der Arbeitsgruppe Kim, die die Grundlagen für eine Gesamtverteidigungskonzeption bzw. für die Raumplanung beschafften, als auch im Rat für Gesamtverteidigung und in der Beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung sowie in der Gesamtverkehrskommission sitzen oder saßen einzelne National- und Ständeräte. Hingegen haben sie sich am gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet, an den Perspektivstudien Kneschaurek sowie an der Erarbeitung der Richtlinien der Regierungspolitik in keiner Weise beteiligt. Auch unter den Mitgliedern der Gesamtenergiekommission befindet sich kein Parlamentarier.

Wie weit hat sich das Parlament durch die Partizipation einzelner Parlamentarier gewissermaßen indirekt an den politischen Planungen beteiligt?

2.2 *Parlamentarier als Vertreter von Kantonen und Interessenorganisationen*

Eine detaillierte Analyse zeigt uns, daß die Parlamentarier die Mitwirkung an politischen Planungen vorab ihrer Zugehörigkeit zu einer kantonalen oder kommunalen Exekutive oder zu einer Interessenorganisation verdanken. So fällt auf, daß von den elf der Gesamtverkehrskonzeption angehörenden Parlamentariern sieben gleichzeitig Mitglieder einer kantonalen oder kommunalen Exekutive sind; drei werden als Geschäftsführer oder Vorstandsmitglieder einer Interessenorganisation bezeichnet[29]. Auch in den zwei Kommissionen, die die Gesamtverteidigungskonzeption und die Raumplanung vorbereitet haben, und in den beiden Kommissionen, die den Bundesrat auf den Gebieten der Sicherheits- und Raumordnungspolitik beraten, zeigt sich ein ähnliches Bild: die National- und Ständeräte vertreten vor allem Kantone und gelegentlich einzelne Interessenorganisationen. Ihre Eigenschaft als Parlamentarier scheint für die Wahl in die Kommissionen nicht von zentraler Bedeutung gewesen zu sein.

Aber auch aus anderen Gründen können die Parlamentarier in den erwähnten Kommissionen nicht als Vertreter des Parlamentes bezeichnet werden. Das Parlament hat einerseits keine Möglichkeit, die Ernennung oder Entlassung

der Kommissionsmitglieder zu beeinflussen, etwa durch ein verbindliches oder konsultatives Vorschlags- und Abberufungsrecht. Andererseits nehmen die Parlamentarier für ihre Arbeit in den Kommissionen keine Weisungen des Parlamentes entgegen. Sie sind auch in keiner Art zur Rechenschaft verpflichtet.

VI. MÖGLICHE FORMEN DER PARTIZIPATION DES PARLAMENTES AN POLITISCHEN PLANUNGEN

Vorbemerkung

Wir können im folgenden nicht alle möglichen Ausgestaltungen der parlamentarischen Beteiligung an politischen Planungen darstellen. Wir beschränken uns auf einige hauptsächliche Formen, die als Denkmodelle, nicht als starre Typen zu verstehen sind. Wir werden sie jeweils kurz unseren allgemeinen Gedanken über die Rolle des Parlamentes im planenden Staat gegenüberstellen. Dies soll uns am Schluß unserer Arbeit erlauben, für die zukünftigen Richtlinien der Regierungspolitik ein konkretes Partizipationsmodell zu entwickeln.

Zunächst differenzieren wir die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes nach ihrer Intensität. Anschließend fragen wir uns, in welchem Zeitpunkt und in welchen Phasen des Planungsprozesses das Parlament partizipieren soll. Dann wird von den beteiligten parlamentarischen Organen und zuletzt von den rechtlichen Formen der Parlamentsentscheide die Rede sein.

1. *Intensität der parlamentarischen Mitwirkung*

1.1 *Varianten parlamentarischer Partizipation an politischen Planungen*

Wir skizzieren im folgenden fünf Varianten, die sich durch den Entscheidungsanteil des Parlamentes voneinander unterscheiden [1].

1.1.1 *Nullvariante*

Das Parlament beteiligt sich in keiner Weise an der Erarbeitung der Planung. Es schafft bloß die gesetzlichen Grundlagen für die Planungsdurchführung. Außerdem befindet es über die dazu nötigen finanziellen Mittel.

Diese Variante entspricht der Mitwirkung des Parlamentes bei den meisten bisherigen politischen Planungen in der Schweiz.

1.1.2 *Diskussionsvariante*

Der Bundesrat informiert die Bundesversammlung über die durch Regierung und Verwaltung geschaffene Planung. Das Parlament berät das Planungsergebnis und nimmt formell davon Kenntnis. Die Durchführung ist Sache des Bun-

desrates; ihre gesetzlichen Grundlagen sowie die finanziellen Aufwendungen werden vom Parlament festgelegt.

Nach diesem Verfahren entstehen die Richtlinien der Regierungspolitik.

1.1.3 *Ratifikationsvariante*

Die Planung wird wiederum ausschließlich durch Regierung und Verwaltung erarbeitet. Das Parlament besitzt die Befugnis, über das Ergebnis zu beraten und zu entscheiden. Seine Kompetenz beschränkt sich darauf, die Planung als Ganzes zu akzeptieren oder zu verwerfen.

1.1.4 *Entscheidungsvariante*

Die Planung wird durch Regierung und Verwaltung vorbereitet. Das Parlament begleitet den Planungsprozeß und fällt die wichtigsten Entscheide. Es hat die Möglichkeit, Vorschläge der Regierung abzuändern.

1.1.5 *Alternativvariante*

Die Planung wird durch Regierung, Verwaltung und Parlament gemeinsam erarbeitet. Das Parlament hat die Möglichkeit, eigene Planungen zu entwerfen und sie den Planungen der Regierung gegenüberzustellen. Der Entscheid über die Alternativen steht jeweils dem Parlament zu.

1.2 *Konfrontation der Varianten mit der Rolle des Parlamentes*

Wir haben die politische Planung als staatsleitenden Akt bezeichnet und der Bundesversammlung die Kompetenz zugesprochen, zusammen mit dem Bundesrat die Regierungsfunktion auszuüben. Dies bedeutet, daß die politische Planung von Bundesrat und Bundesversammlung zusammen erarbeitet und entschieden wird. Deshalb fallen die ersten drei Varianten außer Betracht. Weder eine nachträgliche Beratung noch eine Ratifikation vollendeter Tatsachen kann unserem Bild der kooperierenden Gewalten entsprechen. Dem Parlament muß eine substantielle und rechtzeitige Entscheidungsbefugnis zustehen, soll es nicht zum Akklamations- oder Obstruktionsorgan degenerieren. Die vierte Variante behält dem Parlament die wichtigsten Planungsentscheide vor, läßt aber die Planung grundsätzlich in den Händen der Regierung. Die fünfte Variante macht das Parlament zum eigenständigen Planer und setzt damit eine eigentliche Parlamentsbürokratie voraus. Abgesehen davon, daß die zu schaffende Parlamentsverwaltung kaum das gleiche fachliche Niveau der ordentlichen Verwaltung erreichen könnte, scheint es nicht sinnvoll, eine Art «Gegenverwaltung» zu institutionalisieren. Die Möglichkeit, daß die Parlamentsbürokratie zur eigenständigen politischen Potenz würde, die vom Parlament wiederum kontrolliert werden müßte, ist nicht von der Hand zu weisen, so daß am Ende die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Parlamentes trotz großen Aufwandes keineswegs gestärkt wäre[2]. Wenn es gelingt, das Parlament in die ent-

scheidenden Stadien des Planungsprozesses einzubeziehen, d. h. wenn die «wesentlichsten Entscheide» lokalisiert werden können und sich das Parlament genügende Kenntnisse aneignen kann, um sachverständig zu entscheiden und zu kontrollieren, sind seine Kompetenzen besser gewahrt, als wenn es sich selbst zum Planer aufschwingt.

1.3 *Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle*

Wesentlich für die Intensität der Mitwirkung des Parlamentes sind auch die Kontrollbefugnisse, die ihm während des Planungsprozesses zustehen. Wir haben oben zwischen nachträglicher, vorgängiger und mitlaufender Kontrolle unterschieden. Nachträgliche Kontrolle gerät gerade beim Planungsprozeß in Gefahr, zu spät zu kommen. Einem Entscheidungsprozeß, der sich stufenweise vollzieht, entspricht am ehesten eine begleitende, permanente Kontrolle, die allerdings vorgängige und nachträgliche Kontrollen keineswegs ausschließt. Grundsätzlich läßt sich die mitlaufende Kontrolle mit allen fünf Varianten kombinieren. Allerdings scheint uns ein Zusammenhang zwischen Kontroll- und Entscheidungsbefugnis zu bestehen. Wo der Bundesrat die politische Planung als eigenes Reservat beanspruchen kann, wie bei den ersten zwei Varianten, wird er sich kaum während des Entscheidungsprozesses der Planung ständig kontrollieren lassen. Wo das Parlament das Planungsergebnis höchstens zur Kenntnis nehmen darf, fehlt die rechtzeitige Transparenz sowie die Sanktionsmöglichkeit, die zur Kontrolle gehören.

Am besten scheint uns die Kontrolle bei der vierten, der sog. Beschlußvariante möglich. Hier entspricht die mitlaufende Kontrolle einer mitlaufenden, auf die wichtigsten Planungsschritte beschränkten Entscheidungskompetenz. Die Kontrollvorgänge finden jeweils zwischen den einzelnen Entscheidungen des Parlamentes statt und ermöglichen ihm auch, dem Planungsprozeß besser zu folgen.

1.4 *Konsultative Abstimmungen über Prioritäten der Planung*

Wir haben festgehalten, daß es sich bei den fünf Varianten nicht um starre Modelle handelt. Sie lassen sich vielmehr teilweise kombinieren. Außerdem sind Zwischenformen denkbar. Eine dieser möglichen Zwischenformen – man könnte sie zwischen der Diskussions- und Ratifikationsvariante ansiedeln – sei kurz erwähnt.

Es wurde vorgeschlagen, das Parlament anschließend an die Beratungen der Richtlinien der Regierungspolitik konsultativ über die Dringlichkeitsordnung der Regierungsaufgaben abstimmen zu lassen[3]. Welche Bedeutung hätte diese konsultative Mitwirkung des Parlamentes?

Eine Abstimmung ist ein Instrument, mit dem die Komplexität radikal reduziert wird: die differenzierten Meinungen der Parlamentarier müssen in drei Varianten aufgehen: Zustimmung, Ablehnung und Enthaltung. Deshalb ist eine

Abstimmung das Destillat der vorangegangenen Beratungen, ein Zahlenverhältnis, das die Verteilung der aktuellen politischen Meinungen wiedergibt. So ist anzunehmen, daß die vorgeschlagene konsultative Abstimmung über die Prioritäten der Regierungspolitik eine gewisse politische Bedeutung hätte. Wir haben indessen bereits ausgeführt, daß wir dem Parlament in den Fragen der Staatsleitung nicht bloß eine beratende, sondern eine mitentscheidende Funktion zumessen. Aus dieser Sicht vermag eine nur konsultative Abstimmung nicht zu befriedigen.

2. *Zeitpunkt und Phasen der Partizipation des Parlamentes*

2.1 *Bedeutung der Fragestellung*

Weshalb ist es wesentlich, den Zeitpunkt und die Phasen zu bestimmen, in denen das Parlament an politischen Planungen teilnimmt? Der Hauptgrund ergibt sich aus der Struktur des Planungsprozesses. Wir haben oben im Anschluß an Niklas Luhmann ausgeführt, Planung sei die Festlegung von Entscheidungsprämissen für zukünftige Entscheidungen. Was für die Planung als Ganzes gilt, läßt sich auf ihre einzelnen Phasen übertragen. Die Entscheidungen werden nicht gesamthaft am Schluß, sondern stufenweise in den verschiedenen Phasen des Planungsprozesses gefällt. So ist es wesentlich festzuhalten, in welchen Momenten das Parlament am Planungsprozeß partizipiert.

2.2 *Planungsphasen und Partizipation des Parlamentes*

2.2.1 *Planungsinitiative*

Unter den Begriff der Planungsinitiative haben wir die Problemanalyse, den Entschluß zur Planung und die vorläufige Festlegung der Randbedingungen, des Planungsbereiches und des Planungsablaufes subsumiert. Wieweit soll sich das Parlament an der Planungsinitiative beteiligen? Die deutsche Literatur äußert sich unterschiedlich zu dieser Frage [4]. Einige Autoren sind der Meinung, die Planungsinitiative komme allein der Regierung zu [5]. Gelegentlich wird sogar behauptet, eine Beteiligung des Parlamentes bedeute geradezu einen Eingriff in den Kernbereich der Regierung [6]. Andere Autoren gestehen indessen dem Parlament neben der Regierung die Kompetenz zur Planungsinitiative zu [7]. Sie argumentieren einerseits mit der allgemeinen verfassungsrechtlichen Stellung des Parlamentes und mit der Analogie zur Gesetzesinitiative. Andererseits betonen sie die Notwendigkeit, dem Parlament und insbesondere auch dessen Opposition die Möglichkeit zu erhalten, Regierung und Parlamentsmehrheit vom Beginn des Planungsprozesses an mit alternativen Vorstellungen zu konfrontieren [8]. Die zweite Auffassung scheint uns stichhaltiger zu sein.

Das schweizerische Verfassungsrecht steht einer Partizipation des Parlamentes in der Phase der Planungsinitiative keineswegs entgegen. Im Gegenteil, aus der allgemeinen Stellung des Parlamentes im Gewaltengefüge läßt sich schließen, daß ihm analog zur Gesetzesinitiative auch die Planungsinitiative zukommt. Auch das Demokratiegebot verlangt, daß die Volksvertreter jederzeit die Initiative zu politischen Planungen ergreifen können. In der Praxis wird sich das Parlament auf eine grobe Analyse des Problems, den Impuls zur Planung und eine erste Formulierung der Ziele und Randbedingungen beschränken.

Die Partizipation des Parlamentes an der Planungsinitiative läßt sich grundsätzlich mit allen fünf oben geschilderten Varianten verbinden.

2.2.2 *Datensammlung*

Die Datensammlung ist nicht Aufgabe des Parlamentes. Auch wenn die parlamentarischen Hilfsdienste wesentlich ausgebaut würden, wäre das Parlament nicht in der Lage, selbst umfassend und systematisch Daten über den Ist-Zustand zu sammeln und auszuwerten. Die Datensammlung gehört vielmehr primär in den Bereich der Regierung und Verwaltung, denen im Prozeß der politischen Planung durchaus selbständige Entscheidungsanteile zustehen. Das Parlament muß allerdings über den Prozeß der Datenbeschaffung informiert werden; es muß Einblick in die Daten erhalten und über die Kriterien aufgeklärt werden, die der Datensammlung zugrunde liegen. Diese Informationen sind Voraussetzung für eine wirksame Kontrolltätigkeit.

2.2.3 *Prognose*

Was für die Datenbeschaffung gesagt wurde, gilt sinngemäß auch für die Phase der Prognose. Auch sie ist der Regierung und Verwaltung überlassen, wobei ebenfalls eine Informationspflicht gegenüber dem Parlament und seinen Kontrollorganen besteht.

2.2.4 *Zielsetzung*

Die Selektion der Ziele und deren Einstufung nach Prioritäten und Posterioritäten ist eine der bedeutendsten Entscheidungen während des Planungsprozesses. Daraus läßt sich schließen, daß das Parlament diese Weichenstellung keineswegs verpassen darf, will es auf die politische Planung Einfluß nehmen. Auch die oben erwähnte deutsche Literatur spricht sich ohne Ausnahme für eine Beteiligung des Parlamentes am Prozeß der Zielsetzung aus[9]. Wie kann diese Beteiligung gestaltet sein? Hier kommt es darauf an, welche Intensität die parlamentarische Mitwirkung erreichen soll und für welche der oben aufgestellten fünf Varianten wir uns entscheiden. Bei der Nullvariante erfährt das Parlament nur indirekt und nachträglich von den Planungszielen. Bei der Diskussions- und Ratifikationsvariante wird das Parlament über die Zielsetzungen der Planung informiert, allerdings erst wenn die Planung erarbeitet ist und vor der Durchführung steht. Es besteht nicht die Möglichkeit, die Planungs-

ziele zu beeinflussen. Beim Ratifikationsmodell läßt sich die Planung als Ganzes ablehnen und damit vielleicht eine auf anderen Zielsetzungen bestehende zweite Planung erzwingen.

Anders bei den letzten beiden Varianten. Da die Zielsetzung zu den wichtigsten Planungsentscheiden gehört, hat das Parlament darüber zu befinden. Bei der Entscheidungsvariante werden die Zielsetzungen der Regierung vom Parlament zunächst beraten und anschließend genehmigt, wobei die Möglichkeit besteht, Ziele wegzulassen, abzuändern oder zu ergänzen. Hingegen erarbeitet das Parlament im Gegensatz zur fünften Variante keine selbständigen alternativen Zielsetzungen.

2.2.5 *Maßnahmenfestlegung und Planungsbeschluß*

In der Phase der Maßnahmenfestlegung geht es darum, Maßnahmen zu suchen und auszuwählen, die die gesetzten Ziele zu erreichen versprechen. Wir haben früher darauf hingewiesen, daß in der Praxis Planungsziele und -maßnahmen eng miteinander verknüpft sind. Insbesondere konkretisierte und operationalisierte Ziele können sinnvoll nicht ohne Vorstellungen über ihre Verwirklichung aufgestellt werden. So werden die Maßnahmen teilweise bereits in der Phase der Zielsetzung präjudiziert. Es wäre allerdings unrichtig, die anschließende Maßnahmenfestlegung als rein deduktive Tätigkeit anzusehen. Bei der Zuordnung von konkreten Maßnahmen zu den gewählten Zielen fallen wesentliche politische Entscheide, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf [10]. Je nach Auffassung über die Intensität der parlamentarischen Beteiligung an politischen Planungen wird man sich unterschiedlich dazu einstellen, ob und in welcher Form das Parlament an der Festlegung der Maßnahmen partizipieren soll. Die Anhänger der ersten drei Varianten werden sich damit begnügen, über die Maßnahmen nachträglich informiert zu werden. Auch bei der Entscheidungsvariante bleibt die Aufstellung der Maßnahmen der Regierung überlassen, während bei der Alternativvariante das Parlament selbständig oder zusammen mit der Regierung Maßnahmen ausarbeitet. Wir haben oben dargelegt, daß wir den Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste zu eigentlichen Gegenverwaltungen nicht befürworten. Aus diesem Grunde halten wir es für undenkbar, daß das Parlament selbständige Planungsmaßnahmen erarbeitet. Hingegen wird sich das Parlament dafür interessieren, ob die Regierung die Maßnahmen den ausgewählten Zielen korrekt und sinnvoll zuordnet. Es wird die Maßnahmen daraufhin überprüfen, ob sie die Zielsetzungen verwirklichen können. Dies wird einer der wesentlichen Punkte sein, die das Parlament bei der Gesamtbeurteilung der Planung berücksichtigt. Denn sowohl bei der Ratifikations- wie bei der Entscheidungsvariante hat es über die Planung zu beschließen, bevor diese zur Durchführung gelangt.

Ein Zweites drückt sich im Planungsbeschluß des Parlamentes aus. In die Phase der Maßnahmenfestlegung gehört auch die Abstimmung der Aufgabenplanung mit der Finanzplanung. Hier wird das Parlament mit Recht einen Ent-

scheidungsanteil beanspruchen, da die Verwirklichung der Aufgabenplanung offensichtlich von der Zuteilung genügender Finanzen abhängt [11].

2.2.6 *Durchführung*

Daß die Planungsdurchführung der Exekutive zusteht, scheint auf den ersten Blick selbstverständlich. Wir sind daran gewöhnt, daß der Vollzug von Gesetzen oder sonstigen Parlamentsbeschlüssen in den Bereich der Regierung und Verwaltung gehört. Die Durchführung einer politischen Planung unterscheidet sich jedoch vom Vollzug eines herkömmlichen Gesetzes. Sie läßt sich nicht im gleichen Maße aus dem vorangehenden Entscheidungsakt ableiten. Selbständige Entscheidungen, die möglicherweise auf die Planungsziele und -maßnahmen zurückwirken und diese verändern, sind durchaus an der Tagesordnung. So ist die Frage berechtigt, ob sich das Parlament an der Durchführung der politischen Planung beteiligen soll. Unzweifelhaft ist, daß das Parlament einbezogen werden muß, sobald die gesetzlichen Grundlagen für eine Durchführungshandlung fehlen und wenn finanzielle Mittel zur Durchführung bewilligt werden müssen. Dies ist bekanntlich heute in der Schweiz die einzige Mitwirkungsmöglichkeit des Parlamentes an politischen Planungen, sieht man von der Befugnis ab, einzelne Planungen zu beraten und zur Kenntnis zu nehmen. So wurde schon überspitzt formuliert, bei der Planung sei die Kompetenzordnung zwischen Parlament und Regierung vertauscht: die Regierung entscheide über die Planung und das Parlament ermögliche ihre Durchführung. Sicher ist es richtig, die Durchführung der politischen Planung grundsätzlich der Regierung und Verwaltung zu überlassen. Nur sie verfügt über die nötigen Organe, die sich kontinuierlich und sachkundig damit befassen können. Hingegen ist eine wirksame Kontrolle durch das Parlament zu gewährleisten. Deshalb muß die Regierung verpflichtet werden, periodisch und in relativ kurzen Abständen über die Verwirklichung der Planung Rechenschaft abzulegen. Dies wird dem Parlament erlauben, nötigenfalls den Kurs der Politik zu verändern und Planungsrevisionen einzuleiten.

2.2.7 *Kontrolle und Korrektur*

Zu Beginn unserer Gedanken über die Mitwirkung des Parlamentes an Planungsprozessen haben wir uns bereits grundsätzlich über die Bedeutung der Kontrolle geäußert. Wir haben insbesondere betont, daß die Planungskontrolle nicht bloß nachträglich, sondern mitlaufend zu erfolgen habe. Dies bedeutet, daß das Parlament die politische Planung während ihres ganzen Entstehungsprozesses kritisch begleitet.

Damit sei keineswegs gesagt, daß die Regierung die politische Planung nicht ebenfalls kontrollieren kann. Im Gegenteil, nur die Kombination von verwaltungsinterner und parlamentarischer sowie gegebenenfalls gerichtlicher Kontrolle vermag die Rechtsmäßigkeit des Planungsverfahrens und die Planmäßigkeit der Durchführungshandlungen zu gewährleisten.

Die Kontrolle der Planungsdurchführung kann ergeben, daß gewisse Ziele mit den festgelegten Mitteln oder aus anderen Gründen nicht erreicht werden können. Auch ist es wahrscheinlich, daß sich die Ansichten über politische Ziele und Maßnahmen im Laufe der Zeit ändern. Dies kann zu einer Korrektur der Planung führen, die ihrer Struktur nach ein «lernfähiges» System ist, das durch Rückkoppelungen aus seinen Mängeln sowie aus seinen Vorzügen lernen kann. Konsequenterweise werden die gleichen Instanzen eine Planungsrevision einleiten können, welche die Kompetenz zur Planungsinitiative besitzen. Das anschließende Verfahren wird sich dann nach denselben Grundsätzen abspielen, die wir für das erstmalige Planungsverfahren aufgezeigt haben. Einzelne Phasen können jedoch abgekürzt werden.

3. *Organisation der parlamentarischen Partizipation*

Grundsätzlich sind drei parlamentarische Organe denkbar, die sich mit politischer Planung befassen können: das Plenum, parlamentarische Kommissionen und gemischte Kommissionen, denen einzelne Parlamentarier angehören.

Wir differenzieren im folgenden die Formen der parlamentarischen Mitwirkung in Beratung, Entscheidung und Kontrolle politischer Planung und untersuchen, welche Organe die Kompetenzen des Parlamentes am besten wahrnehmen können.

3.1 *Beratung*

Die politische Planung muß in allen Fällen vom Plenum beraten werden, unabhängig davon, ob das Parlament sich darauf beschränkt, die Planung zu diskutieren und eventuell zur Kenntnis zu nehmen, oder ob es Entscheidungen fällt.

Die Diskussion im Plenum ist vorab aus demokratischen Gründen zu verlangen. Sie zwingt die Regierung, ihre Vorschläge öffentlich darzulegen und ermöglicht den Parlamentariern, insbesondere den Mitgliedern der nicht im Bundesrat vertretenen Parteien, die Regierung zu kritisieren und alternative Vorschläge zur Diskussion zu stellen. Der öffentlichen Debatte kommt deshalb auch eine gewisse Kontrollfunktion zu. Außerdem darf ihre integrierende Wirkung nicht vergessen werden [12].

Die Plenumsdebatte soll indessen nicht überschätzt werden. Die parlamentarische Arbeit wird nicht im Plenum geleistet. Eine vertiefte Analyse der Vorschläge des Bundesrates, ein Entwurf alternativer Modelle sowie eine gründliche Diskussion ist höchstens in parlamentarischen Kommissionen möglich. Dies trifft insbesondere für hochkomplexe, fachlich anspruchsvolle und politisch umstrittene Vorlagen zu, eine Charakterisierung, die auf politische Planungen wahrlich zutrifft. So müssen sich für die Beratung der politischen

Planungen die Diskussionen in den parlamentarischen Kommissionen und im Plenum ergänzen [13].

3.2 *Entscheidung*

Bei der Entscheidung stellt sich die Situation ähnlich dar: der formelle Beschluß über die Planung oder über ihre Zielsetzung muß sicher durch das Parlamentsplenum gefällt werden. Es ist aber undenkbar, daß Planungsentscheide allein im Plenum inhaltlich geprägt werden. Was für die Beratung gesagt wurde, gilt um so mehr für Entscheidungen: das Parlament kann nur dann kompetent über die planerischen Grundfragen entscheiden, wenn es sich zuvor einläßlich damit auseinandergesetzt hat.

Die Frage stellt sich nun, ob das parlamentarische Organ, das die Voraussetzungen für den Entscheid des Plenums zu schaffen hat, bloß eine beratende oder eine entscheidende Funktion hat. Wenn wir uns an unsere grundsätzlichen Ausführungen über das Verhältnis von Vorbereitung und Entscheidung erinnern, wird die Bedeutung dieser Frage allerdings relativiert. Wir haben dort festgestellt, dass die Vorbereitung notwendigerweise Vorentscheide enthält. Dennoch ist es nicht unerheblich, ob die vorbereitende Instanz ihre faktischen Vorentscheide vor dem Plenum darlegen und verteidigen muß oder ob sie sich einfach auf eine delegierte Entscheidungskompetenz berufen kann.

Wir können die Frage, ob den parlamentarischen Kommissionen formelle Entscheidungsbefugnis übertragen werden soll, nicht ausführlich erörtern. Wir meinen indes, daß sie desto mehr kontrolliert werden müssen, je größer ihre materiellen und formellen Entscheidungsbefugnisse sind. Dies würde zum Beispiel bedeuten, daß die parlamentarischen Kommissionen teilweise öffentlich tagen müßten.

Schließlich sei noch die Frage gestellt, ob ein aus Vertretern des Parlamentes und der Regierung gebildetes gemeinsames Entscheidungsorgan geschaffen werden kann. Denkbar wäre, daß die Parlamentarier vom Plenum mandatiert und zur Berichterstattung verpflichtet wären. Ein derartiges Gremium hätte indessen einen entscheidenden Nachteil. Die Planungsfunktion steht zwar Parlament und Regierung gemeinsam zu. Die beiden Organe sollen aber selbständig bleiben und ihre Entscheide in eigener Verantwortung treffen. Alternative und Konflikt sollen, wie Dieter Grimm richtig betont, nicht verwischt werden, bevor sie öffentlich dargestellt sind [14].

3.3 *Kontrolle*

Wir haben oben betont, die dem stufenweisen Planungsprozeß gemäße Kontrolle sei mitlaufend und permanent, sie könne aber durch vorgängige und nachträgliche Kontrollvorgänge ergänzt werden. Das Parlamentsplenum eignet sich bestimmt nicht als permanentes Kontrollorgan. Einerseits tagt es bloß spo-

radisch, andererseits erfordert eine wirksame Kontrolltätigkeit großen Sachverstand, den sich jeweils nur einige Parlamentarier aneignen können. Die schweizerischen Parlamentarier sind bereits heute zu einer weitgehenden Arbeitsteilung gezwungen. Diese Tatsachen sprechen dafür, eine parlamentarische Kommission mit der ständigen Kontrolle des Planungsprozesses zu betrauen. Zweckmäßigerweise wird es die gleiche Kommission sein, welche die parlamentarischen Planungsentscheide vorbereitet.

Dem Plenum können durchaus Kontrollfunktionen überlassen bleiben. Einerseits wird es seine Planungsentscheide durch die Berichte seiner Kommission beeinflussen lassen und somit selbst eine gewisse Kontrolle ausüben. Außerdem werden im Plenum die periodischen Rechenschaftsberichte des Bundesrates über die Durchführung der politischen Planungen diskutiert.

Wir haben oben festgehalten, daß auch die Regierung die politische Planung kontrollieren wird. Läßt sich nun die Situation denken, daß Regierung und Parlament das gleiche Organ mit Kontrollen beauftragen? Auf den ersten Blick wird uns diese Idee undurchführbar erscheinen. Unsere Staatsorganisation kennt jedoch bereits Kontrollorgane, die sowohl Regierung als auch Parlament zur Verfügung stehen. Die eidgenössische Finanzkontrolle und die ZOB sind dazu zu zählen.

Bei der zu erwartenden Zunahme der Planungen in der Schweiz wird man sich überlegen müssen, ob nicht ein derartiges Kontrollorgan, eine «eidgenössische Planungskontrolle», geschaffen werden sollte. Möglicherweise könnten die Kontrollaufgaben auch einem gemeinsamen Ausschuß der Finanzkontrolle und der ZOB übertragen werden, da es um die Kontrolle der Aufgaben- und Ausgabenplanung gehen wird. Man wird allerdings darauf achten müssen, daß diesem Kontrollorgan ein autonomer Status eingeräumt wird, damit es Parlament und Regierung in gleicher Weise und unabhängig Auskunft erteilen kann. Wir möchten aber betonen, daß dadurch die Existenz einer parlamentarischen Planungskommission und verwaltungsinterner Kontrollorgane nicht überflüssig würde. Eine eidgenössische Planungskontrolle wäre vielmehr für beide ein unentbehrliches Hilfsorgan.

4. *Rechtsformen der parlamentarischen Partizipation*

4.1 *Planungsinitiative und Planungskontrolle*

4.1.1 *Motion*

Die Motion kann dem Parlament in mehreren Phasen des Planungsprozesses Partizipation ermöglichen. Zunächst ist sie das geeignete Instrument, um Planungen zu initiieren. Die von beiden Kammern akzeptierte Motion verpflichtet den Bundesrat, dem Parlament «in bestimmter Richtung einen Gesetzes- oder Beschlußentwurf vorzulegen oder eine Maßnahme zu treffen [15]». Der Motions-

text sowie dessen Begründung vor den Räten kann eine erste Definition des Problems, Randbedingungen und übergeordnete Ziele der Planung enthalten. Damit ist der Impuls ausgelöst und eine grobe Richtung markiert.

Im späteren Verlauf des Planungsprozesses wird das Parlament eine Motion lancieren, wenn es bei Kontrollen zur Auffassung gelangt, daß Zielrichtung oder Maßnahmen der Planung verändert werden müssen. Die Motion wird insbesondere in der Phase der Durchführung eine Planungsrevision einleiten können. Diese zweite Funktion der Motion, von der das Parlament, wie wir gesehen haben, bei den bisherigen politischen Planungen kaum Gebrauch gemacht hat, läßt sich mit einer Steuerungsrakete vergleichen, die einen Satelliten während seines Fluges auf eine neue Umlaufbahn bringen kann.

4.1.2 *Postulat*

Das Postulat kann ebenfalls einen Planungsprozeß auslösen. Das Parlament verzichtet hier darauf, die Richtung festzulegen, in die geplant werden soll, und läßt der Regierung auch freie Hand, ob überhaupt zu planen sei. Das Postulat wird das geeignete rechtliche Instrument sein, wenn das Parlament zunächst einmal das Planungsbedürfnis abklären lassen will oder wenn es zu Beginn oder während des Planungsprozesses Anregungen machen will, die nicht den Charakter von verfestigten Forderungen haben. Außerdem wird ein parlamentarischer Vorstoß in die Form des Postulates gekleidet werden, wenn ungewiß ist, ob er in den beiden Kammern die nötige politische Unterstützung findet. Der Bundesrat wird naturgemäß versuchen, die verpflichtende Motion in ein anregendes Postulat umzuwandeln, um seine Entscheidungsfähigkeit möglichst ungeschmälert zu erhalten. Wie wir oben gesehen haben, beugt sich das Parlament in der Regel dem Wunsch des Bundesrates.

Das Postulat ist außerdem ein Kontrollinstrument. Das Parlament kann damit während des Planungsprozesses verlangen, daß eine Sachverständigenkommission eingesetzt wird oder daß der Bundesrat einen Bericht erstattet [16].

4.1.3 *Einfache Anfragen und Interpellationen*

Die Einfache Anfrage und die Interpellation sind zwei «klassische» Kontrollrechte des Parlamentes, die den Bundesrat zur Auskunft über den Stand der Planung veranlassen. Es besteht die Möglichkeit, Einfache Anfragen und Interpellationen dringlich zu erklären. Über die Beantwortung einer Interpellation kann im Parlament eine Diskussion stattfinden [17].

4.1.4 *Initiative*

Die parlamentarische Initiative eignet sich nicht dazu, politische Planungen zu initiieren. Sie würde dazu führen, daß die Planung nahezu ausschließlich durch eine parlamentarische Kommission ausgearbeitet werden muß [18]. Nur ein Befürworter unserer fünften Variante könnte dem Gedanken zustimmen, daß das

Parlament selbständig Planungen erarbeitet. Wir halten dies weder für richtig noch für durchführbar.

4.2 *Planungsentscheide*

4.2.1 *Vorbemerkung*

Die Frage nach der Rechtsform der parlamentarischen Planungsentscheide ist äußerst schwierig zu beantworten. Sie wurde bisher in der Literatur sehr selten aufgeworfen, und soweit ich sehe sind dabei nur die vielfältigen, mit der Rechtsform der Planung verbundenen Probleme deutlich geworden. Ansätze zu gesicherten Lösungen sind auch in dieser Arbeit nicht möglich, da die rechtliche Bedeutung der politischen Planung noch zu wenig erforscht und dogmatisch erfaßt ist. Wir müssen uns damit begnügen, einige modellartige Gedanken zu skizzieren.

Wenn wir versuchen, von den im GVG normierten Definitionen der Erlasse der Bundesversammlung auszugehen, stellt sich sogleich die Frage nach der Rechtsnatur der politischen Planungen. Sind die politischen Planungen Rechtssätze im Sinne der Definition des Art. 5, Abs. 2 GVG, sind sie generell-abstrakte Normen ohne Rechtssatzcharakter oder lassen sie sich gar nicht in die bestehenden Kategorien einordnen? Je nachdem müßte das Parlament die politischen Planungen in die Form eines Gesetzes, eines einfachen Bundesbeschlusses oder in eine neuartige Rechtsform kleiden.

Es hat sich bereits als sehr schwierig erwiesen, die rechtliche Natur des Bauleitplanes zu bestimmen [19]. Die Auffassung Fritz Ossenbühls scheint plausibel, daß es nicht möglich sei, das vielfältige und komplexe Phänomen der politischen Planung in eine einzige rechtliche Kategorie hineinzupressen [20].

Wir versuchen deshalb, von einer anderen Seite an unser Problem heranzugehen: Wir wollen uns nach den Folgen der möglichen Rechtsformen parlamentarischer Planungsentscheide fragen. Damit wählen wir keinen dogmatischen, sondern eher einen rechtspolitischen und praktischen Ansatz.

Nach geltendem Recht kann das Parlament seine Erlasse in vier Rechtsformen kleiden: in ein Bundesgesetz, in einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluß, in einen delegierten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluß oder in einen einfachen Bundesbeschluß [21]. Sollten sich diese Rechtsformen für Planungsentscheide nicht eignen, müßte man sich überlegen, ob de lege ferenda eine spezielle Rechtsform geschaffen werden sollte.

Je nach angenommener Intensität der parlamentarischen Partizipation kann das Parlament das Planungsergebnis beschließen (Ratifikationsvariante), zusätzlich die Ziele festlegen (Entscheidungsvariante) oder mehrmals während des Planungsprozesses Alternativentscheide fällen (Alternativvariante) [22]. Da wir der Entscheidungsvariante zuneigen, werden wir im folgenden sowohl für den Zielentscheid als auch für den Entscheid über das Planungsergebnis die geeignete Rechtsform suchen müssen.

4.2.2 *Gesetzesform*

In der Literatur hat sich vorab Wilfried Schaumann nachdrücklich dafür ausgesprochen, das Gesetz «als Instrument der Staatsführung» auf dem Gebiete der Planung zu verwenden[23]. Er verspricht sich davon insbesondere eine Stärkung des Parlamentes.

Es ist zutreffend, daß Planungen nach geltendem Recht in der Form eines Gesetzes und auf dem Weg der Gesetzgebung erlassen werden können[24]. Eine andere Frage ist, ob sich das Gesetz als Rechtsform für Entscheide der politischen Planung auch eignet. Hier haben wir nun die Folgen des Gesetzgebungsverfahrens zu bedenken.

Jedes Bundesgesetz steht unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Alle in Gesetzesform gekleideten Entscheide des Parlamentes über politische Planungen wären somit dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Obwohl wir der Meinung sind, die Bevölkerung müsse in den politischen Planungsprozeß einbezogen werden und als Betroffene die grundlegenden Entscheide mitgestalten können[25], scheint uns diese Lösung problematisch. Wir haben bereits oben im Anschluß an die einhellige Auffassung in der neueren staatsrechtlichen und politologischen Literatur auf den Bedeutungswandel des Referendums hingewiesen. Es ist anzunehmen, daß das Referendum auch im Planungsprozeß in erster Linie zu einem Instrument der Verbände würde, das zu Beginn des Planungsverfahrens als Druckmittel eingesetzt werden könnte. Damit wäre aber nicht die unmittelbare Partizipation der Bevölkerung gefördert. Außerdem wäre die Stellung des Parlamentes gefährdet. Es wäre, wie dies beim Gesetzgebungsverfahren jetzt schon zu beobachten ist, darauf beschränkt, vorgefaßte Entscheide zu sanktionieren. Eines unserer Hauptziele – die Stärkung des Parlamentes bei staatsleitenden Handlungen – wäre kompromittiert[26].

Eine in Gesetzesform erlassene politische Planung hätte zur Folge, daß für die Durchführungshandlungen nicht mehr unbedingt eine spezielle Rechtsgrundlage geschaffen werden müßte. Eingriffe in die Rechtsstellung einzelner, Leistungen des Staates sowie Kompetenzen der Behörden könnten direkt auf den Planungsbeschluß abgestützt werden. Durchführungsbestimmungen könnten auf einer tieferen Normstufe erlassen und möglicherweise vom Parlament an die Regierung delegiert werden.

Man wird sich jedoch fragen müssen, ob die politischen Planungen im Zeitpunkt ihres Beschlusses genügend verfestigt sind, um als Grundlage für weitgehende Handlungen der Behörden auszureichen. Würde sich das Parlament darauf beschränken, in Gesetzesform vage Grundsätze zu beschließen und deren Konkretisierung der Regierung zu überlassen, wäre seine Stellung keineswegs gestärkt. Außerdem wären demokratische und rechtsstaatliche Bedenken gerechtfertigt. Es scheint uns, daß man in dieser Frage besonders sorgfältig differenzieren muß. Grundsätzlich ist von jeder politischen Planung zu verlangen, daß sie im Zeitpunkt ihres Beschlusses soweit konkretisiert ist, daß die Folgen ihrer Durchführung absehbar sind. Dies wird indes nicht überall ge-

lingen. Insbesondere bei Gesamtplanungen werden notwendige Konkretisierungen erst während der Planungsdurchführung möglich sein. So wird man bei der einen politischen Planung mit gutem Gewissen Durchführungshandlungen direkt auf den Planungsbeschluß abstützen können, bei der anderen wird das Parlament nicht darauf verzichten können, in einem Durchführungsgesetz wesentliche politische Konkretisierungen vorzunehmen. Dies spricht allerdings nicht dagegen, auch schon den Planungsbeschluß in Gesetzesform zu erlassen.

Mit der Rechtsform der politischen Planung ist ein weiteres Problem verbunden. Wie gestaltet sich das Verhältnis einer in Gesetzesform erlassenen Planung zur bisherigen Gesetzgebung? Welche Wirkung hat beispielsweise der allgemeine Rechtsgrundsatz lex posterior derogat legi priori? Hier stellen sich heikle Fragen, die umfassend geprüft werden müssen, bevor man ein definitives Urteil fällen kann, ob sich das Gesetz als Rechtsform für Planungsentscheide eignet.

Gelegentlich wird ins Feld geführt, daß das Gesetz zu starr sei, um der dynamischen, auf Rückkoppelungen angewiesenen Planung als Form dienen zu können[27]. Damit wird zwar auch auf die Bedeutung der Rechtssicherheit hingewiesen, die in der Planungsdiskussion leicht zu kurz kommt. Dennoch darf dieses Argument nicht überschätzt werden. Ohne näher auf die Entwicklung des Gesetzesbegriffes einzugehen, kann doch gesagt werden, daß die Gesetzesform längst nicht mehr den grundsätzlich auf unbegrenzte Dauer angelegten Normen vorbehalten ist[28]. Vom Gesetzesbegriff her läßt sich jedenfalls ein Widerstand gegen die Planung in Gesetzesform nicht zureichend begründen.

Eine Konsequenz wollen wir allerdings aus diesen Überlegungen ziehen: die Planungsziele und -prioritäten können nicht in der Form des Gesetzes beschlossen werden. Dieser Entscheid des Parlamentes, so wichtig er sein kann, ist provisorischer Natur und muß im späteren Verlauf der Planung leicht revidiert werden können. Erst mit dem Beschluß der Planung unmittelbar vor ihrer Durchführung hat sich der Planungsvorgang soweit verfestigt, daß die Gesetzesform denkbar ist.

Ein letzter Gedanke befaßt sich mit einem Vergleich zwischen Gesetzgebung und Planung. Versteht man die Gesetzgebung als «aktive, zweckbewußte, gerechtigkeitsorientierte Steuerung der Gesellschaft und ihrer Entwicklung[29]», und betont man ihre politische Natur[30], so wird plötzlich eine nahe Verwandtschaft der beiden staatlichen Handlungsformen sichtbar. Von hier aus verstehen wir auch den einleuchtenden Vorschlag Peter Nolls, für die Gesetzgebung die Methode der Planung zu übernehmen[31]. In unserem Zusammenhang läßt sich nun fragen, ob neben der überzeugend dargestellten Parallelität der Methoden auch eine Parallelität der Formen denkbar ist. Anders formuliert: Wenn sich offenbar der Planungsprozeß auf die Gesetzgebung übertragen läßt, kann umgekehrt die Rechtsform der Gesetzgebung auf die Planung übertragen werden?

Die Frage kann ohne umfassende Untersuchungen nicht beantwortet werden. Immerhin läßt sich vermuten, daß die Rechtsform des Gesetzes für Pla-

nungen nicht ungeeignet ist. Diese Hypothese wird auch dadurch gestützt, daß Elemente der Planung in zahlreiche jüngere Gesetze Eingang gefunden haben, so daß in der Doktrin bereits von «Planungsgesetzen» die Rede ist[32].

4.2.3 *Einfacher Bundesbeschluß*

Verzichtet das Parlament darauf, seine Planungsentscheide mit Gesetzeskraft auszustatten, so muß es sie nach geltendem Recht in die Form des einfachen Bundesbeschlusses kleiden (Art. 4 und 8 GVG)[33]. Was sind nun die Eigenschaften und Folgen des einfachen Bundesbeschlusses?

Eine erste Bemerkung betrifft die Hierarchie der Rechtsformen. Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem einfachen Bundesbeschluß übergeordnet. Daraus ergibt sich, daß ein in die Form des einfachen Bundesbeschlusses gefaßter Planungsentscheid des Parlamentes vorangegangene Bundesgesetze nicht abändern kann. Außerdem vermag er die nachfolgende Gesetzgebung in keiner Weise rechtlich zu binden. Diese zweite Konsequenz hat eine gewisse Bedeutung, geht doch die Logik des Planungsprozesses davon aus, daß der Planungsbeschluß für die Durchführung verbindlich ist, solange er nicht in einem Rückkoppelungsverfahren revidiert wird.

Das Problem soll allerdings nicht überbewertet werden. Einerseits ist nicht anzunehmen, daß das Parlament, selbst wenn keine rechtliche Bindung besteht, in seinen Durchführungsbeschlüssen willkürlich vom Planungsbeschluß abweicht. Außerdem könnte auch eine in Gesetzesform erlassene Planung nicht verhindern, daß ein (jüngeres) Durchführungsgesetz von ihren Bestimmungen abweicht. Dies ließe sich nur dann vermeiden, wenn entweder die Durchführungserlasse ausschließlich in Form des einfachen Bundesbeschlusses oder durch den Bundesrat erlassen würden, oder wenn der Planungsbeschluß der übrigen Gesetzgebung als «Supergesetz» übergeordnet würde.

4.2.4 *Besondere Rechtsform*

Weil es nicht möglich ist, das Phänomen der Planung nahtlos in das bestehende Rechtsformensystem einzufügen[34], wird in der Literatur gelegentlich angeregt, eine auf die Eigenarten und Aufgaben der Planung ausgerichtete Handlungsform sui generis zu schaffen. Insbesondere Joseph H. Kaiser vertritt die These, der Plan sei «eine dritte Handlungsform der öffentlichen Gewalt neben Norm und Verwaltungsakt» und bleibe selbst dann ein «aliud», wenn er in die Form eines Gesetzes oder eines Verwaltungsaktes gekleidet werde[35]. In die gleiche Richtung zielt der Vorschlag Wilfried Schaumanns, für Führungs- und Grundsatzentscheidungen ein besonderes Verfahren und eine besondere Form zu schaffen[36]. Leider finden sich in der zitierten Literatur keine Angaben, welche konkrete Gestalt und welche rechtlichen Auswirkungen diese dritte Handlungsform haben soll. In der Diskussion am 50. Deutschen Juristentag wurden einige Probleme aufgezählt, die sich stellen, falls der Plan als eigenständiges Rechtsinstitut anerkannt wird. Die wichtigsten betreffen die prozessuale Behandlung

eines derartigen Plans und seine Einordnung in die bestehende Normenhierarchie[37].

Vorläufig bezweifeln wir die Notwendigkeit, eine besondere Rechtsform zu schaffen, da bisher nicht schlüssig nachgewiesen wurde, daß die Planungsentscheide nicht in gegebene Rechtsformen einzuordnen sind. Insbesondere zwischen Planung und Gesetzgebung scheint keine unüberbrückbare Kluft zu bestehen. Das ausgezeichnete Diskussionsvotum von Norbert Achterberg[38] sowie die Vorstellungen Peter Nolls[39] überzeugen uns, daß Pläne und Gesetze sowohl in bezug auf ihren Entstehungsprozeß als auch auf ihre Struktur durchaus vergleichbar sind.

4.2.5 *Zusammenfassung*

Den Entscheid über die Planungsziele können wir uns nur in der Form des einfachen Bundesbeschlusses vorstellen. Für den Planungsbeschluß scheint uns hingegen das Bundesgesetz grundsätzlich die günstigste Rechtsform zu sein. Problematisch ist allerdings das mit der Gesetzesform verbundene Referendum. Deshalb treten wir dafür ein, den Planungsbeschluß vorläufig ebenfalls in der Form des einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen.

Auf längere Sicht könnte das Volksreferendum für Planungsbeschlüsse in ein Parlamentsreferendum umgewandelt werden. Dies würde es erleichtern, Planungen auf dem Weg der Gesetzgebung und in der Form des Gesetzes zu erlassen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Planungen in die Form eines dem Referendum entzogenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden (Art. 7 GVG). Die Ermächtigung zum Ausschluß des Referendums könnte in der Verfassung oder in einem allgemeinen Planungsverfahrensgesetz[40] enthalten sein.

Ob sich die Gesetzesform für politische Planungen wirklich bewähren wird, kann aufgrund der heutigen Kenntnisse nicht vorausgesagt werden. Erst umfassende Untersuchungen werden eine fundierte Beurteilung ermöglichen. Vielleicht wird man auch mehrere Rechtsformen verwenden müssen, um den verschiedenartigen politischen Planungen sowie der Notwendigkeit parlamentarischer Partizipation gerecht zu werden.

VIERTER TEIL

ZUKÜNFTIGE POLITISCHE GESAMTPLANUNG IN DER SCHWEIZ

VII. VON DEN REGIERUNGSRICHTLINIEN DES BUNDESRATES ZUR REGIERUNGSPLANUNG DURCH PARLAMENT UND BUNDESRAT

Vorbemerkung

Im letzten Teil dieser Arbeit möchten wir versuchen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse zusammenzufassen und Vorschläge für die Weiterentwicklung der politischen Planung in der Schweiz zu machen. Wir beschränken uns auf die Richtlinien der Regierungspolitik, d. h. auf die politische Gesamtplanung.

Nachdem wir uns kurz die Hauptmängel der gegenwärtigen Richtlinien der Regierungspolitik in Erinnerung gerufen haben, entwerfen wir das Modell einer Regierungsplanung, die für Parlament und Regierung verbindlich ist, die aber auch von beiden Gewalten geschaffen wird. Anschließend schildern wir kurz, in welcher Weise die Kompetenzen zur politischen Gesamtplanung in einer total revidierten Bundesverfassung verankert werden könnten. Zuletzt formulieren wir einige Vorschläge zur Weiterentwicklung der Richtlinien der Regierungspolitik, die sofort und ohne wesentliche institutionelle Reformen verwirklicht werden könnten.

1. *Hauptmängel der Richtlinien der Regierungspolitik*

1.1 *Grundsätzliches und Inhaltliches*

Wir haben oben festgehalten, daß wir die Richtlinien der Regierungspolitik im Gegensatz zum Bundesrat und zur Kommission Wahlen vorläufig nicht als «maßvolle und überlegte Gesamtplanung» oder als «Planungs- und Führungsinstrument» qualifizieren. Dies haben wir einerseits aus unserer Untersuchung über die Wirkungskraft der Richtlinien in drei Gebieten der Staatstätigkeit sowie aus einigen Angaben der Bundeskanzlei geschlossen. Andererseits haben wir auf eine Reihe von inhaltlichen Mängeln hingewiesen, die einer wirksamen Planung der Regierungspolitik entgegenstehen. Sie seien im folgenden kurz resümiert[1].

Die Richtlinien der Regierungspolitik sind im allgemeinen zu abstrakt und zu vag formuliert. Vage Grundsätze sind zwar nicht ausschließlich als nutzlose «Leerformeln» zu bezeichnen, sie können aber auf die Regierungstätigkeit nur

eine unmittelbare Wirkung haben, sofern sie durch konkrete Aussagen ergänzt werden.

Die Aufgaben der Regierungspolitik für die nächste Legislaturperiode werden trotz der Vorschrift im GVG nicht nach Prioritäten gegliedert. Es fehlt eine substantielle Dringlichkeitsordnung. Die Richtlinien der Regierungspolitik enthalten keine Angaben über die finanziellen Ressourcen, die zur Bewältigung der geplanten Vorhaben nötig sind. Aufgaben und Ausgaben des Bundes werden nicht zusammengefaßt und aufeinander abgestimmt.

Ein letzter Hauptmangel betrifft Inhalt und Form zugleich. Die Daten, Ziele und Maßnahmen der politischen Planung werden nicht umfassend und systematisch gesucht und dargestellt. Auch fehlt eine durchgehende Auseinandersetzung mit möglichen Alternativen. Schließlich vermissen wir einen nach einheitlichen Kriterien gestalteten, systematischen Aufbau der einzelnen Richtlinien.

1.2 *Sachliche und organisatorische Voraussetzungen*

Eine ungünstige Voraussetzung der bisherigen Richtlinien bestand darin, daß die für die Planung der Regierungspolitik erforderlichen Daten nicht oder nicht vollständig verfügbar waren. Es gibt bisher kein ausgebautes Informationssystem, das die Behörden mit den nötigen Daten versorgen könnte. Auch die Wissenschaft hat sich vorläufig nicht intensiv mit Fragen der Planung auseinandergesetzt, so daß sie den Praktikern ebenfalls kaum helfen kann.

Als zweite Voraussetzung für eine wirkungsvolle politische Gesamtplanung betrachten wir den genügenden Ausbau der planenden Behörden. Informationen über planungsrelevante Tatsachen sind erst dann brauchbar, wenn sie nicht bloß gesammelt, sondern verarbeitet werden können. Die Bundeskanzlei verfügt vorläufig noch über zu wenig personelle und finanzielle Ressourcen, um eine qualifizierte politische Gesamtplanung vorzubereiten und während der Durchführung wirksam zu kontrollieren.

1.3 *Partizipation des Parlamentes*

Einen zentralen Mangel der bisherigen Richtlinien der Regierungspolitik sehen wir darin, daß das Parlament in den entscheidenden Phasen des Planungsprozesses überhaupt nicht beteiligt ist. Die bloße Diskussion und Kenntnisnahme des Planungsergebnisses ermöglicht keine Mitgestaltung der Regierungsplanung und damit keine Mitverantwortung. Da das Parlament vielfach in die Phase der Planungsdurchführung einbezogen werden muß, um die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, sind grundsätzlich zwei Situationen denkbar: Entweder bleibt die Planung vag und unverbindlich, so daß im Zeitpunkt der parlamentarischen Beratung über die Planungsdurchführung noch zahlreiche Optionen möglich sind, oder die Planung setzt Prioritäten und löst Konflikte, so daß die parlamentarischen Entscheide über die Durchführungshandlungen weitgehend präjudiziert sind.

Die erste Konsequenz ist unerwünscht, weil eine effektive politische Planung nötig ist, um die zunehmenden Probleme des modernen Staates zu lösen. Die zweite Konsequenz ist aus demokratischen Erwägungen abzulehnen. Politische Planungen, welche die zukünftige Entwicklung des Staates in den Grundzügen vorbestimmen und spätere politische Entscheidungen in wesentlichen Belangen präjudizieren, müssen durch das Volk oder seine Repräsentanten legitimiert sein. Außerdem geht es um die Transparenz der Regierungspolitik. Öffentlichkeit, eine wichtige Voraussetzung für Demokratie und Rechtsstaat, ist nur erzwingbar, wenn dem Parlament ein Entscheidungsrecht zusteht[2]. Schließlich verliert ein zum Akklamationsorgan degeneriertes Parlament seine Funktion im System der «checks and balances».

Wir sind der Auffassung, daß die bisherigen Richtlinien der Regierungspolitik eher der ersten Situation entsprechen, im Gegensatz zu einigen politischen Bereichsplanungen, die das Parlament bereits sehr intensiv präjudizieren. Spätestens am Schluß der Legislaturperiode 1971–1975 hat der Bundesrat aber erkannt, daß in Zukunft die Regierungstätigkeit stärker nach Prioritäten ausgerichtet werden muß[3]. Er wurde auch dazu verpflichtet, die Planung der Regierungspolitik mit der Finanzplanung zu koordinieren. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die künftigen Richtlinien die Regierungspolitik stärker determinieren und damit den Entscheidungsspielraum des Parlamentes zunehmend einengen werden. Dem Parlament fehlen freilich noch mehr als dem Bundesrat fachliche und organisatorische Voraussetzungen, um wirkungsvoll an der politischen Gesamtplanung partizipieren zu können. Der gegenwärtige Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste und die Organisation der parlamentarischen Kontrolle genügen nicht.

2. *Modell einer Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat*

2.1 *Zielsetzungen*

Wir möchten im folgenden versuchen, eine Alternative zur gegenwärtigen Planung der Regierungspolitik zu skizzieren. Zunächst seien einige Zielvorstellungen formuliert, die unserem Modell zugrunde liegen. Das erste Ziel ergibt sich bereits aus dem Titel dieses Abschnittes: *Die Regierungsrichtlinien des Bundesrates sollen zu einer Regierungsplanung von Parlament und Bundesrat werden.* Das Parlament soll aktiv an der Gestaltung der Regierungspolitik partizipieren. Wir stellen uns eine intensive Kooperation von Bundesrat, Verwaltung und Parlament vor: Die Organisation und Durchführung der Planung ist grundsätzlich Aufgabe der Regierung und Verwaltung; Zielentscheide sowie Planungsbeschluß stehen dem Parlament zu[4]. Regierung und Verwaltung informieren das Parlament laufend über den Gang des Planungsprozesses, um ihm eine permanente Kontrolle zu ermöglichen.

Ein zweites Ziel unseres Modells ist die *Koordination der Regierungsplanung*

mit der Gesetzgebung. Wir haben schon darauf hingewiesen, daß die politische Planung die Gesetzgebung präjudiziert und daß die Gesetzgebung politische Planung vielfach durchführen hilft. Aus den bisherigen Richtlinien geht dieser enge Zusammenhang deutlich hervor[5].

Die Partizipation des Parlamentes an der Planung der Regierungspolitik erlaubt es nun, das Regierungsprogramm mit einem eigentlichen Gesetzgebungsprogramm zu verbinden[6]. Gleichzeitig mit den Aufgaben, die in der nächsten Legislaturperiode zu lösen sind, werden die nötigen Verfassungs- und Gesetzgebungsvorhaben geplant. Es versteht sich von selbst, daß diese Gesetzgebungsplanung flexibel zu sein hat, um Initiativen des Volkes, der Stände oder einzelner Parlamentarier nicht zu erschweren. Wir möchten sogar anregen, daß bewußt ein Freiraum eingeplant wird, der sich im Verlaufe der Legislaturperiode durch spontane und politisch dringliche Vorlagen ausfüllen läßt.

Ein drittes Anliegen ist der *konsequente Einbezug finanzieller Aspekte in die Planung der Regierungspolitik*. Der Aufwand der vorgeschlagenen Maßnahmen muß für jeden Aufgabenbereich geschätzt und dargestellt werden. Finanz- und Aufgabenplanung müssen gegenseitig aufeinander abgestimmt werden und in das Regierungsprogramm eingehen.

Es wird sehr wesentlich sein, daß die künftige Planung der Regierungspolitik *konkrete Aussagen* machen kann. Ihre Verbindlichkeit wird weitgehend davon abhängen. Wir glauben, daß unser Modell einer Regierungsplanung durch Bundesversammlung und Bundesrat dieses Ziel erreichen kann. Die Partizipation des Parlamentes wird dazu führen, daß die politischen Konflikte deutlicher zutage treten und ausgetragen werden können. Wenn Ziele und Prioritäten vom Parlament entschieden werden, wenn mit der Regierungsplanung der «Gesetzgebungsfahrplan» verbunden ist und wenn das Parlament gleichzeitig über die Planung der Aufgaben und Ausgaben befindet, werden Parlament und Regierung zur Konkretisierung gezwungen. Klare politische Entscheide werden unumgänglich sein.

Es würde sich empfehlen, *dem eigentlichen Regierungsprogramm eine längerfristige Planung der Staatstätigkeit voranzustellen*. Denn es genügt nicht, den Planungshorizont nur gerade auf die nächste Legislaturperiode auszurichten. Die längerfristige Regierungsplanung kann sich auf die Perspektivstudien Kneschaurek sowie auf andere langfristige Untersuchungen abstützen. Sie soll sich auf einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren beziehen und die mutmaßliche und beabsichtigte Entwicklung der Ziele und Maßnahmen der Regierungspolitik aufzeigen. Sie wird wesensgemäß abstrakt und vielfach unbestimmt sein. Im Regierungsprogramm werden dann die mittelfristigen Grundsätze für die kommenden vier Jahre konkretisiert. Die längerfristige Regierungsplanung wird im Gegensatz zum eigentlichen Regierungsprogramm nach Ablauf der Legislaturperiode nicht ersetzt, sondern revidiert und fortgeschrieben. Die länger- und mittelfristige Regierungsplanung bildet ein Ganzes und wird von Parlament und Regierung im gleichen Verfahren behandelt und beschlossen.

2.2 *Modell*

Für die Darstellung unseres Modells einer Regierungsplanung durch Parlament und Regierung folgen wir dem Ablauf des Planungsprozesses.

Die *Planungsinitiative* – wir verstehen darunter die Analyse und Definition des Problems, den Entschluß zur Planung und die vorläufige Festlegung von Randbedingungen, Planungsbereich sowie Planungsablauf – steht Parlament und Regierung zu. Bei der Planung der Regierungspolitik ist es wichtig, daß gegenwärtige und zukünftige Probleme frühzeitig erkannt, definiert und in den Planungsprozeß einbezogen werden. Parlament und Regierung haben hier eine zentrale Aufgabe und können dazu beitragen, daß die Staatstätigkeit vermehrt auf die Zukunft ausgerichtet wird.

Die systematische *Sammlung von Daten über den Ist-Zustand,* die Bedingungen seiner Veränderung und über den Vollzug der Regierungsplanung sowie die Erarbeitung von Prognosen und Projektionen der künftigen Entwicklung ist Sache der Regierung und der Verwaltung. Wir können uns nicht vorstellen, daß das Parlament dazu geeignet ist, selbst wenn seine Hilfsorgane erheblich ausgebaut würden. Es scheint auch nicht sinnvoll, dem Parlament diese Aufgabe zu übertragen. Hingegen muß gewährleistet sein, daß es über Datensammlung und Prognosenermittlung informiert wird, damit es diese Phasen des Planungsprozesses mitverfolgen und kontrollieren kann.

Die *Ziele und Prioritäten* sowohl der längerfristigen Regierungsplanung wie des mittelfristigen Regierungsprogrammes werden dem Parlament durch die Regierung vorgeschlagen. Mit den Zielen werden provisorisch alternative Vorschläge zu ihrer Verwirklichung, die entsprechenden Schwerpunkte der Gesetzgebung und eine Schätzung des erforderlichen finanziellen und personellen Aufwandes präsentiert. Dies erlaubt dem Parlamentarier, in Kenntnis der wahrscheinlichen Auswirkungen über die Ziele und Prioritäten der Regierungsplanung zu beschließen. Sein Entscheid bezieht sich jedoch bloß auf die Ziele und Prioritäten. Erst in einer späteren Phase nimmt er zu den Maßnahmen Stellung.

Die *Maßnahmen* werden von Regierung und Verwaltung gestützt auf den Zielentscheid des Parlamentes erarbeitet und in einem Regierungs-, Gesetzgebungs- und Finanzprogramm für die nächste Legislaturperiode konkretisiert. Am Parlament ist es dann, die vorgeschlagene Regierungsplanung zu prüfen, zu diskutieren und zu beschließen. Es steht ihm die Möglichkeit zu, das Regierungsprogramm abzuändern oder mit Auflagen an die Regierung zurückzuweisen, wobei sich u. U. entsprechende Korrekturen am Gesetzgebungs- und Finanzprogramm aufdrängen.

Die *Planungsdurchführung* erfolgt durch Regierung, Verwaltung und Parlament. Das Parlament ist insbesondere dort beteiligt, wo gesetzgeberische Entscheide zu fällen sind.

Die *Kontrolle* über die Regierungsplanung wird ebenfalls durch das Parla-

ment sowie durch die Regierung wahrgenommen. Die Regierung überwacht die Durchführungshandlungen der Verwaltung. Das Parlament wird seine Kontrollen weitgehend durch parlamentarische Kommissionen, eventuell auch durch spezielle Organe durchführen lassen. Doch auch das Plenum kontrolliert die Regierungsplanung. Einerseits wird der Bundesrat verpflichtet, nach zwei Jahren einen Zwischenbericht sowie am Ende der Legislaturperiode einen Schlußbericht über die Durchführung der Regierungsplanung vorzulegen. Diese beiden Berichte können die bisherigen jährlichen Geschäftsberichte ersetzen, so daß das Parlament die Geschäftsführung des Bundesrates vorab im Blick auf das Regierungsprogramm prüft. Andererseits soll der Bundesrat in jeder Botschaft an das Parlament auf das Regierungsprogramm Bezug nehmen. So wird sich das Parlament bei allen Geschäften vergewissern können, ob die Ziele und Prioritäten des Regierungsprogrammes eingehalten werden.

Die *Planungsrevision* erfolgt auf Betreiben der Regierung oder des Parlamentes. Beide können den Impuls zur Revision auslösen, wobei die geänderte Planung vom Parlament wiederum beschlossen werden muß.

Um unser Modell zu verdeutlichen, sei die Regierungsplanung noch in ihrem konkreten zeitlichen Ablauf dargestellt. Nehmen wir an, die Richtlinien 1975–1979, die gegenwärtig von Bundesrat und Verwaltung vorbereitet werden, würden nach unseren Vorschlägen aufgestellt. Der Planungsvorgang hätte während der Legislaturperiode 1971–1975 damit begonnen, daß der Bundesrat und die Verwaltung systematisch Daten gesammelt und Prognosen erstellt hätten. Bundesrat und Parlament hätten außerdem zahlreiche Probleme bezeichnet, die in der Regierungsplanung Aufnahme finden müßten. In der zweitletzten Session der Legislaturperiode 1971–1975 hätte der Bundesrat dem Parlament gleichzeitig mit seinem Rechenschaftsbericht über das Regierungsprogramm 1971–1975 die Ziele und Prioritäten der Regierungspolitik von 1975–1979 vorgelegt. Das Parlament hätte darüber beraten, den Rechenschaftsbericht genehmigt und die Ziele und Prioritäten für 1975–1979 diskutiert, modifiziert und beschlossen. Im Falle einer Ablehnung des Zielkataloges wäre der Regierung Zeit geblieben, den Bericht bis zur letzten Session abzuändern und dem alten Parlament nochmals vorzulegen.

In der zweiten Session der Legislaturperiode 1975–1979 würde der Bundesrat der neu gewählten Bundesversammlung die Planung der Regierungspolitik 1975–1979 vorlegen, die mit einem Finanz- und einem Gesetzgebungsprogramm verbunden wäre. Die Bundesversammlung hätte darüber zu beraten und zu entscheiden. Anschließend würden Regierung und Parlament mit der Verwirklichung des Regierungsprogrammes beginnen. In der Wintersession 1977 würden der Bundesrat der Bundesversammlung einen Zwischenbericht über den bisherigen Vollzug des Regierungsprogrammes unterbreiten. Dieser würde im Parlament beraten. Mit seiner Genehmigung könnten von der Regierung oder von einzelnen Parlamentariern angeregte Planungskorrekturen verbunden werden. Am Ende der Legislaturperiode 1975–1979 würde der Schlußbericht des Bundesrates vom Parlament diskutiert und genehmigt. Gleichzeitig wäre über die Ziele und Prioritäten der Legislaturperiode 1979–1983 zu entscheiden.

2.3 *Folgen des Modells*

In unserem Modell werden die Ziele und Prioritäten für die Regierungspolitik der kommenden Legislaturperiode durch das «alte» Parlament, d. h. vor den Parlamentswahlen, beschlossen. Die aufgrund dieser Ziele ausgearbeitete Regierungsplanung wird dann durch das neu gewählte Parlament festgelegt. Man kann sich mit Recht fragen, ob es sinnvoll ist, Ziel- und Planungsentscheid zwei verschiedenen Parlamenten zu übertragen. Insbesondere wenn sich das politische Kräfteverhältnis durch die Wahlen verändert, ist damit zu rechnen, daß das neue Parlament die Ziele und Prioritäten revidieren will. Dieses Problem ist allerdings nicht überzubewerten. Man darf sich die Regierungsplanung nicht als starres, unveränderbares System vorstellen. Geringfügige Korrekturen der Ziele können durchaus im Rahmen des Planungsbeschlusses vorgenommen werden. Es ist auch anzunehmen, daß die Regierung in ihrer Vorlage Varianten berücksichtigt, die geänderten politischen Verhältnissen gerecht werden. Sollte sich das Bedürfnis nach einer umfassenden Korrektur der Ziele zeigen, müßten diese vom Parlament zunächst revidiert werden, und der Beschluß der Planung würde sich um eine Session herausschieben.

Die Auswirkungen des Zielentscheides auf die Nationalratswahlen sollen noch unter einem anderen Gesichtspunkt gewürdigt werden. Es ist sehr wahrscheinlich, daß die Regierungsplanung zu einem zentralen Wahlkampfthema wird, wenn ihre Ziele und Prioritäten kurz vor den Wahlen im Parlament diskutiert und beschlossen werden. Dies ist sehr erwünscht, denn damit konzentrieren sich die politischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien auf die zukünftige, nicht auf die vergangene Politik. Die Wahlen haben weniger den Charakter einer Abrechnung über die Regierungspolitik der vergangenen vier Jahre, sie ermöglichen vielmehr eine indirekte Beeinflussung der zukünftigen Regierungspolitik. Schon Erich Gruner hat auf diesen Effekt hingewiesen und betont, daß dadurch die heutige «rein okkasionelle Form der Opposition wieder mehr Züge einer echten Alternative gewinnen» könnte[7].

Man könnte sich allerdings vorstellen, daß die Parlamentarier und Parteien versucht sind, vor den Wahlen allen Bevölkerungsteilen möglichst vieles zu versprechen, d. h. die Ziele der Regierungspolitik zu überladen und sich um eine wirkliche Prioritätensetzung zu drücken. Dadurch würden die Regierungsziele entgegen unserem Anliegen erst recht zur vagen, unerfüllbaren Wunschliste. Dieser Entwicklung könnte entgegengewirkt werden, indem von Regierung und Parlamentariern verlangt wird, daß sie gleichzeitig mit den Zielen die Möglichkeiten deren Realisierung darlegen. Insbesondere müßte die finanzielle «Deckung» der postulierten Ziele aufgezeigt werden. Beim Beschluß neuer Ziele müßten die Ressourcen zur Verwirklichung anderer Ziele gekürzt bzw. die Prioritäten geändert werden oder neue Einnahmen vorgeschlagen werden.

Es leuchtet ohne weiteres ein, daß unser Modell nicht verwirklicht werden kann, bevor nicht eine umfassende Parlamentsreform stattgefunden hat. Das

schon heute überlastete Parlament könnte die Aufgaben nicht bewältigen, die sich aus der vorgeschlagenen Partizipation an der Planung der Regierungspolitik ergeben.

Wir können hier nicht im einzelnen und vertieft auf Vorschläge zur Parlamentsreform eingehen. Sicher müßten die parlamentarischen Hilfsdienste wesentlich ausgebaut werden, ohne daß der Aufbau einer eigentlichen Gegenbürokratie ins Auge zu fassen wäre. Die Regierungsplanung ist eine derart komplexe und anspruchsvolle Tätigkeit, daß nicht bloß die Mitentscheidung, sondern auch eine wirksame Kontrolle nur einem vollständig dokumentierten und informierten Parlament möglich ist.

Außerdem wird man die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht überdenken müssen. Man wird das Parlament von sekundären Aufgaben entlasten müssen, um ihm eine Konzentration auf die grundlegenden politischen Entscheide zu ermöglichen.

Schließlich müßte einmal vorurteilslos und umfassend geprüft werden, ob unser Milizparlament, das bereits heute Züge eines Berufsparlamentes trägt[8], den Anforderungen der Zukunft genügen kann[9]. Wir vermuten, daß das Parlament seinen Einfluß auf das politische Geschehen nur verstärken kann, wenn es sich in die Richtung eines Berufsparlamentes entwickelt.

3. *Verfassungsrechtliche Normierung der Kompetenzen zur politischen Gesamtplanung*

3.1 *Grundsätzliches*

Die Richtlinien der Regierungspolitik werden in der geltenden Bundesverfassung nicht erwähnt[10]. Im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung wollen wir uns zunächst fragen, ob die politische Gesamtplanung in eine neue Verfassung aufgenommen werden müßte[11].

Je nach Planungs- und Verfassungsverständnis wird man diese Fragen unterschiedlich beurteilen. Wir haben unser Planungsverständnis zu Beginn dieser Arbeit ausführlich dargestellt. Eine unserer Hauptthesen war, daß politische Planungen keine unverbindlichen Vorbereitungshandlungen, sondern staatsleitende Akte sind, die spätere Entscheidungen insbesondere des Gesetzgebers und der Regierung präjudizieren[12]. Aus dieser präjudizierenden Kraft der politischen Planung ergibt sich ein großer Teil ihrer politischen und verfassungsrechtlichen Bedeutung. Besonders offensichtlich ist der Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung der obersten Staatsorgane.

Außerdem dürfen wir die mittelbaren Auswirkungen der politischen Planung auf die rechtliche und tatsächliche Stellung des einzelnen nicht vergessen. Über die Verteilung sozialstaatlicher Leistungen wird primär im Planungsstadium entschieden. Damit ist die Frage nach der Partizipation des einzelnen Betroffenen und nach dem Schutz betroffener Minderheiten gestellt.

Nach diesen Überlegungen kann kein Zweifel bestehen, daß die politische Planung in einer zukünftigen Verfassung geregelt werden muß. Jörg P. Müller ist zuzustimmen, daß dieser Auftrag zur Bewährungsprobe für den Verfassungsgeber wird [13].

Eine total revidierte Verfassung wird die Grundzüge des Verfahrens politischer Planung zu normieren haben. Ob sie darüber hinaus auch Inhalte der politischen Planung, d. h. Ziele, Prioritäten und Maßnahmen in ihren Text aufnehmen soll, hängt vom Verfassungsbegriff ab, den man der neuen Verfassung zugrunde legen wird.

3.2 *Kompetenzen zur politischen Gesamtplanung*

Wir wollen uns im folgenden auf die Frage beschränken, wie die zukünftige Verfassung die Kompetenzen zur politischen Gesamtplanung regeln soll. Zunächst seien die bisherigen Vorstellungen der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung zusammengefaßt. Anschließend soll eine unserem Modell der parlamentarischen Partizipation entsprechende Kompetenzregelung formuliert werden.

3.2.1 *Arbeitspapiere der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*

Die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV hat bisher vier Arbeitspapiere veröffentlicht [14]. Die ersten beiden Papiere fassen die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Wahlen in Verfassungsnormen und unterscheiden sich lediglich durch ihre Regelungsdichte. Das dritte Arbeitspapier ist eine selbständige Arbeit eines Mitgliedes der Expertenkommission (Jean-François Aubert); das vierte enthält das Modell einer «Kern-Verfassung», den Vorschlag eines Universitätsseminars. Wir beschreiben im folgenden die Aussagen der Papiere 1, 3 und 4 zur politischen Gesamtplanung.

Das Arbeitspapier 1 zählt die politische Gesamtplanung zu den sogenannten Regierungsobliegenheiten. Diese stehen ausschließlich dem Bundesrat zu [15]. Die Bundesversammlung hat die Kompetenz, die politische Gesamtplanung zu «behandeln» [16].

Das Arbeitspapier 3 verteilt die Planungskompetenzen wie folgt: Die Bundesversammlung «erläßt die Gesetze und die Pläne, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen» [17], dem Bundesrat ist aufgetragen, die «Politik des Bundes (zu führen)» und «die Bundesversammlung periodisch über seine geplante Tätigkeit und die erzielten Ergebnisse (zu informieren)» [18].

Der Entwurf einer «Kern-Verfassung» sieht vor, daß die Bundesversammlung die Richtlinien der Regierungspolitik sowie die Finanzpläne genehmigt und über Entwicklungspläne beschließt [19]. Dem Bundesrat steht die Kompetenz zu, Richtlinien der Regierungspolitik zu erarbeiten, Finanzpläne aufzustellen und Entwicklungspläne auszuführen [20].

Es ist unverkennbar, daß die Autoren der dargestellten Verfassungsentwürfe

von unterschiedlichen Vorstellungen über die Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung ausgehen.

Das erste Arbeitspapier räumt dem Bundesrat ein starkes Übergewicht ein und kodifiziert die heute bestehende Praxis der politischen Planung. Das Arbeitspapier Aubert versucht, die Stellung des Parlamentes zu stärken. Die Kompetenzverteilung im Planungsbereich wird jedoch nicht ganz deutlich: einerseits ist das Parlament befugt, Pläne des Bundes zu erlassen, andererseits steht dem Bundesrat ein eigener Planungsbereich zu, über den das Parlament nur informiert wird. Die vorgeschlagene «Kern-Verfassung» beteiligt sowohl Parlament als auch Bundesrat an der Planung: Der Bundesrat erarbeitet die politische Planung, das Parlament genehmigt sie.

Keiner der geschilderten Entwürfe deckt sich mit unseren Vorstellungen einer politischen Gesamtplanung durch Parlament und Bundesrat. Am nächsten kommt ihnen die in der «Kern-Verfassung» vorgeschlagene Verteilung der Planungskompetenzen.

3.2.2 *Modell einer Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat*

Das Modell einer Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat verlangt eine intensive Kooperation der beiden Staatsorgane Parlament und Regierung. Beide sollen ihre relative Selbständigkeit bewahren und am Planungsprozeß beteiligt sein. Dem Parlament steht zwar ein Übergewicht zu, da es die wichtigsten Planungsentscheide fällt. Diese Entscheide werden allerdings durch den Bundesrat und die Verwaltung vorbereitet und teilweise vorentschieden, indem diese Organe beispielsweise für die Datensammlung und die Prognosenermittlung zu sorgen haben.

Die folgende verfassungsrechtliche Kompetenzregelung würde unserem Modell entsprechen:

Art. x

Die Bundesversammlung

1. legt die grundsätzlichen Ziele der Regierungs- und Finanzplanung fest;
2. beschließt über die Regierungs-, Finanz- und Gesetzgebungsplanung;
3. kontrolliert die Planungstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung.

Art. y

Der Bundesrat

1. erarbeitet die Regierungs-, Finanz- und Gesetzgebungsplanung nach Maßgabe der Zielentscheide der Bundesversammlung;
2. leitet die Planungsverfahren und bereitet die Beschlüsse der Bundesversammlung vor;
3. vollzieht die Regierungs-, Finanz- und Gesetzgebungsplanung unter Vorbehalt der Rechte der Bundesversammlung.

4. *Vorschläge zur Weiterentwicklung der Richtlinien der Regierungspolitik*

Unser oben dargestelltes Modell einer Regierungsplanung durch Bundesversammlung und Bundesrat läßt sich, wie bereits erwähnt, nicht ohne erhebliche institutionelle Reformen verwirklichen. Da uns eine Verbesserung der politischen Gesamtplanung in der Schweiz wichtig und dringend scheint, soll in diesem Abschnitt versucht werden, einige Vorschläge zur Weiterentwicklung der Richtlinien der Regierungspolitik zu machen, mit deren Verwirklichung sofort begonnen werden könnte. Die Ziele, die wir für das Modell postuliert haben, sollen auch für die folgenden Vorschläge gelten: bezweckt wird insbesondere eine qualitative Verbesserung und grössere Verbindlichkeit der politischen Gesamtplanung sowie eine Verstärkung der parlamentarischen Partizipation.

4.1 *Voraussetzungen der Weiterentwicklung*

Die Bundesverwaltung sollte unter Gebrauch modernster technischer Hilfsmittel alle für die Planung der Regierungspolitik wesentlichen Daten systematisch sammeln[21]. Eine umfassende und geordnete Sammlung von Planungsdaten, die ständig und in kurzer Zeit abgerufen werden können, sind eine Voraussetzung nicht nur für die Vorbereitung, Entscheidung und Durchführung, sondern auch für die Kontrolle der politischen Gesamtplanung. Wichtig scheint uns auch, daß der Vollzug der Richtlinien genau festgehalten wird.

Es ist wesentlich, daß diese Planungsdatenbank von Anfang an auch dem Parlament zur Verfügung steht. Außerdem wird man sich überlegen müssen, wie weit sie einer weiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll.

Eine zweite Voraussetzung für die Weiterentwicklung der politischen Gesamtplanung sind umfassende wissenschaftliche Untersuchungen über die nähere und weitere Zukunft der Schweiz. Insbesondere sind die Perspektivstudien Kneschaurek fortzuführen und durch Untersuchungen auf anderen gesellschaftspolitischen Gebieten zu ergänzen. Allgemein sollte die noch sehr sporadische Zukunftsforschung in der Schweiz intensiviert werden[22].

Es fehlt uns auch an Kenntnissen über die vorhandenen Institutionen und Instrumente. Für unseren Zusammenhang wären beispielsweise empirische Untersuchungen über die Auswirkungen der Richtlinien der Regierungspolitik auf die Arbeit des Parlamentes, des Bundesrates und der Bundesverwaltung sowie über Arbeitsweise und Funktion des Parlamentes nötig.

Sodann müßten die Vorschläge zur Parlamentsreform simuliert und getestet werden können. Schließlich sind wir auch immer wieder auf mangelnde theoretische Grundlagen gestoßen. So ist zum Beispiel das Problem der Rechtsform planerischer Erlasse theoretisch noch nicht bewältigt. Auch über die Grenzen, die einer geplanten Politik durch das schweizerische Regierungssystem oder durch das Wirtschaftssystem gezogen sind, weiß man bisher wenig Bescheid,

geschweige denn über die Möglichkeit und Notwendigkeit, diese Grenzen zu verändern[23].

4.2 *Inhaltliche Weiterentwicklung*

Dem eigentlichen Richtlinienprogramm für die nächste Legislaturperiode sollten allgemeine Gedanken zur längerfristigen Entwicklung der Regierungspolitik vorangestellt werden[24]. Dort ließen sich auch die nunmehr vollständigen Entwicklungsperspektiven Kneschaurek integrieren. Im konkretisierten Richtlinienprogramm müßte jeweils kurz auf die allgemeinen grundlegenden Gedanken und Ziele verwiesen werden.

Die in den Richtlinien der Regierungspolitik enthaltene Aufgabenplanung sollte durch eine entsprechende Ausgabenplanung ergänzt werden. Die beiden Planungen sollten miteinander verbunden und aufeinander abgestimmt werden[25]. Es sollte versucht werden, für jeden Aufgabenbereich den finanziellen Aufwand sowie die Folgekosten zu schätzen. Dadurch würden die Richtlinien wesentlich an Aussagekraft gewinnen.

Eine entscheidende Verbesserung der Richtlinien der Regierungspolitik ist erreicht, sobald der Bundesrat die Aufgaben der künftigen Legislaturperiode nach Prioritäten und Posterioritäten gliedert. Es wird wesentlich sein, daß in dieser Dringlichkeitsordnung der Staatsaufgaben nicht jedem Departement eine gleiche Anzahl Dringlichkeiten zugeteilt wird, sondern daß sich der Bundesrat um eine wertende Gewichtung und Schwerpunktbildung bemüht.

Ferner wäre ein systematischerer und einheitlicher Aufbau der einzelnen Richtlinien sowie eine durchgehende Darstellung von Alternativen erwünscht.

4.3 *Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit auf die Richtlinien der Regierungspolitik*

Wir haben kritisiert, daß die laufende staatliche Tätigkeit nicht auf die in den Richtlinien der Regierungspolitik aufgestellten Ziele bezogen wird. Drei Vorschläge, die alle ohne institutionelle Änderungen zu verwirklichen sind, könnten diesem Mangel abhelfen. Der Bundesrat sollte sich zur Gewohnheit machen, in jeder Botschaft an die Bundesversammlung auf die mit der betreffenden Vorlage verbundenen Richtlinien der Regierungspolitik hinzuweisen. Damit wäre die konkrete Regierungstätigkeit in den Rahmen der grundsätzlichen Ziele der Regierungspolitik gestellt. Dieser Vorschlag könnte in Art. 43 des GVG verankert werden. Diese Bestimmung verpflichtet den Bundesrat, in jeder Botschaft an die Bundesversammlung einen besonderen Abschnitt der Verfassungsmäßigkeit bzw. der Gesetzesgrundlage zu widmen und die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage sowie die Belastungen der Kantone und Gemeinden durch den Vollzug darzulegen.

Schon heute erarbeitet die Bundeskanzlei aufgrund von Angaben der De-

partemente periodische Zwischenbilanzen über den Stand des Vollzugs der Richtlinien. Diese Zwischenbilanzen sind an den Bundesrat gerichtet und sollen ihm eine Kontrolle und eventuell eine Korrektur seiner Regierungspolitik erlauben. Es wäre denkbar, in der Mitte der Legislaturperiode dem Parlament oder zumindest einer parlamentarischen Kommission einen solchen Zwischenbericht zur Diskussion vorzulegen.

Eine andere Möglichkeit, das Parlament und die Öffentlichkeit über den Stand der Regierungspolitik auf dem laufenden zu halten, bietet die jährliche Beratung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes. Der Bundesrat könnte zu Beginn des Geschäftsberichtes über die Verwirklichung und allfällige Korrekturen der Prioritäten der Regierungspolitik orientieren. Auch den detaillierten Berichten der einzelnen Departemente über ihre Geschäftstätigkeit könnte ein Abschnitt über den Vollzug der sie betreffenden Richtlinien vorangestellt werden. Hier würden sich bei den zahlreichen Geschäften, die von mehreren Departementen bearbeitet werden, Koordinationsprobleme stellen, die allerdings lösbar sein sollten. Auf längere Frist wäre es wünschbar, den Geschäftsbericht nach Problemen, nicht nach Departementen zu gliedern und ihn durch einen zweijährigen Bericht über die Verwirklichung der Regierungsplanung zu ersetzen.

4.4 *Verstärkung der parlamentarischen Partizipation*

Unsere erste Anregung bezieht sich auf die Diskussion des bundesrätlichen Richtlinien- und Rechenschaftsberichtes. Das Parlament sollte sich auf diese Debatten bedeutend intensiver vorbereiten. Bekanntlich schließen die Art. 45 bis, Abs. 2 und 45 ter, Abs. 2 GVG eine Vorberatung durch parlamentarische Kommissionen aus. Wir sind der Meinung, daß diese Bestimmung so schnell wie möglich gestrichen werden sollte. Vorläufig müssen die Fraktionen die Vorbereitung der Diskussion übernehmen. Je fundierter dies geschieht, desto besser kann das Regierungsprogramm des Bundesrates beurteilt und kritisiert werden. Die Diskussion des Richtlinienberichtes ist auch eine Chance für die Fraktionen, eigene, möglicherweise alternative oder konträre Schwerpunkte für die kommende Legislaturperiode zu setzen und darzulegen. Man wird von der Debatte über die Richtlinien der Regierungspolitik nicht erwarten dürfen, daß sie kurz und knapp ist. Je mehr sich die Richtlinien der Regierungspolitik zu einem das Parlament präjudizierenden Planungsinstrument entwickeln werden, desto wichtiger wird die Diskussion und Kritik zu Beginn der Legislaturperiode [26].

Ob nun der Bundesrat dazu übergeht, seine laufende Regierungstätigkeit mit den Richtlinien der Regierungspolitik in Beziehung zu bringen oder nicht, das Parlament sollte bei jeder Vorlage überprüfen, ob sie den Regierungszielen und -prioritäten entspricht. Auch bei der Beratung des Geschäftsberichtes ergibt sich für das Parlament die Gelegenheit, die Durchführung der Regierungspla-

nung zu kontrollieren. Außerdem können einzelne Parlamentarier mit Interpellationen und Einfachen Anfragen den Bundesrat vermehrt dazu anhalten, über die Verwirklichung der Regierungsziele Auskunft zu geben.

4.5 *Organisatorisches*

Unsere beiden Ziele – die qualitative Verbesserung der Richtlinien der Regierungspolitik sowie die Verstärkung der Partizipation des Parlamentes – lassen sich nur erreichen, wenn die Amtsstellen des Bundes, die sich mit der Planung der Regierungspolitik zu befassen haben, ausgebaut werden und wenn die Arbeitskapazität des Parlamentes gesteigert wird.

Zunächst plädieren wir für eine personelle Verstärkung der Bundeskanzlei. Es sollte eine besondere, dem Bundeskanzler direkt unterstellte Dienststelle für Regierungsplanung geschaffen werden. Sie hätte die Aufgabe, die Richtlinien vorzubereiten, dem Bundesrat periodisch Bericht zu erstatten, das Parlament und die Öffentlichkeit nach Anweisung des Bundesrates zu informieren und den Kontakt mit den Kantonen über deren Regierungsplanung zu pflegen[27]. Außerdem sollten der Bundeskanzlei genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, mit denen sie wissenschaftliche Untersuchungen über Zukunftsprobleme erarbeiten lassen könnte. Die Auswertung und Verarbeitung dieser Untersuchungen wäre eine weitere Aufgabe der Bundeskanzlei.

Zum zweiten sollte in den Departementen eine Stelle geschaffen werden, die sich laufend mit der Vorbereitung und Durchführung der Richtlinien befaßt. Sie wäre Informant und Gesprächspartner der Bundeskanzlei[28]. Es wäre denkbar, daß eine Kommission der verschiedenen «Planungsbeauftragten» der Departemente und die Dienststelle für Regierungsplanung der Bundeskanzlei den Auftrag hätte, gemeinsam die bundesrätlichen Entscheide über die Richtlinien der Regierungspolitik vorzubereiten.

Das Parlament könnte kurzfristig seine Arbeitskapazität in Planungsfragen steigern, indem es seine Hilfsdienste beträchtlich verstärken würde. Es müßte Fachleute mehrerer Wissenschaften in seinen Dienst nehmen: Juristen, Datenverarbeitungsspezialisten, Politologen, Ökonomen, Finanzwissenschafter, Soziologen, die sich alle mit den Problemen der politischen Planung befassen und die Parlamentarier darüber beraten könnten.

Außerdem würde es sich empfehlen, für jeden Rat eine parlamentarische Kommission zu bilden, die die Debatten über die Richtlinien der Regierungspolitik vorbereiten und die Durchführung der Regierungsplanung überwachen würde. Möglich wäre auch, wenigstens vorerst diese Aufgaben einer bestehenden Kommission anzuvertrauen. Am ehesten käme wohl die Geschäftsprüfungskommission in Frage. Da bei der politischen Planung die finanziellen Aspekte eine entscheidende Rolle spielen, wäre auch denkbar, eine aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission gebildete «Planungsdelegation» zu schaffen.

NACHWORT

Seit dem Abschluß dieser Arbeit Ende 1975 wurden die politischen Planungen in der Schweiz weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere für die Richtlinien der Regierungspolitik, die Gesamtverkehrs- und die Gesamtenergiekonzeption. Die Planung der Raumordnungspolitik hingegen mußte einen bedauerlichen Rückschlag hinnehmen, wurde doch das Raumplanungsgesetz in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 verworfen.

Da das Schwergewicht unserer Darstellungen auf der politischen Gesamtplanung liegt, beschränken wir uns darauf, im folgenden kurz auf die anfangs 1976 veröffentlichten Richtlinien der Regierungspolitik 1975–1979 einzugehen.

Vergleicht man den Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1975–1979 (BBl 1976 I, 422) mit seinen beiden Vorgängern, den Richtlinien 1968–1971 und 1971–1975, fallen zunächst zwei wesentliche Unterschiede auf. Zum ersten Mal versucht der Bundesrat, die Bundesaufgaben in eine Prioritätsordnung zu bringen. Er unterteilt die Aufgaben in drei Dringlichkeitsstufen:

1. Problemschwerpunkte, die innerhalb der nächsten vier Jahre unbedingt einer Lösung zugeführt werden müssen;
2. wichtige und dringliche Probleme, die gelöst werden sollen, deren Verwirklichung aber zum Teil noch von der Beschaffung neuer Einnahmen abhängig gemacht werden;
3. bedeutende Vorhaben, die dem Parlament in der Legislaturperiode 1975–1979 nicht unterbreitet, sondern lediglich verwaltungsintern weiterbearbeitet werden sollen.

Eine nähere Untersuchung der Schwerpunkte des Richtlinienprogrammes zeigt, daß der Bundesrat nicht nur nunmehr entscheidungsreife Vorhaben der vergangenen Legislaturperiode als Aufgaben erster Dringlichkeit bezeichnet, sondern daß er teilweise neue Akzente setzt. Der Wille, die Staatstätigkeit auf substantielle Prioritäten auszurichten, ist deutlich erkennbar und positiv hervorzuheben. Es ist allerdings anzustreben, die Prioritäten teilweise noch konkreter zu formulieren.

Die zweite wesentliche Neuerung der Richtlinien 1975–1979 besteht darin, daß erstmals die Planung der Regierungspolitik mit der Finanzplanung koordiniert wurde. Der Richtlinienbericht enthält eine detaillierte Schilderung der Finanzlage, die Finanzplanzahlen für die Jahre 1977, 1978 und 1979 und einen Vorschlag für die Neuordnung der Bundesfinanzen. Aus dem Bericht wie aus den Ausführungen des Bundespräsidenten im Parlament geht hervor, daß Aufgaben- und Ausgabenplanung aufeinander abgestimmt wurden. Diese unter dem Druck der wirtschaftlichen Situation und auf Geheiß des Parlamentes zustande gekommene Entwicklung muß ebenfalls als Fortschritt anerkannt werden. Es ist zu hoffen, daß die Koordination der beiden Planungsprozesse in Zukunft noch vertieft und verfeinert wird.

Im Gegensatz zu den Richtlinien 1971–1975 verzichtet der neue Bericht dar-

auf, dem eigentlichen Richtlinienprogramm eine Übersicht über die längerfristigen Entwicklungstendenzen voranzustellen. Die Optik der Richtlinien 1975 bis 1979 ist ausschließlich auf diese Legislaturperiode gerichtet. Man mag verstehen, daß der Bundesrat sich gegenwärtig nur vorsichtig über die weitere Zukunft äußern will. Dennoch erstaunt es, daß die mit großem Aufwand erarbeiteten Perspektivstudien Kneschaurek sang- und klanglos aus dem Richtlinienbericht verbannt werden und daß nicht versucht wird, die Zukunftsperspektiven aufgrund der veränderten Verhältnisse zu korrigieren. Regierungspolitik sollte nicht von Legislaturperiode zu Legislaturperiode geplant, sondern in einen längerfristigen, durchaus veränderbaren Rahmen gestellt werden.

Schließlich haben wir die Aussagekraft der Richtlinien 1975–1979 und der Richtlinien 1971–1975 verglichen. Zu den drei untersuchten Aufgabenbereichen vermochten wir keine relevante Verbesserung festzustellen: nach wie vor sind die Aussagen oft unbestimmt und zu wenig konkretisiert.

Eine letzte Bemerkung gilt der Parlamentsreform. Am 17. März 1976 hat die aus Parlamentariern aller Parteien zusammengesetzte Studienkommission für die Zukunft des Parlaments einen ersten Zwischenbericht veröffentlicht, in dem die Probleme und Möglichkeiten einer Parlamentsreform dargestellt werden. Bezüglich der politischen Planung sind keine grundsätzlichen Überlegungen oder Vorschläge zu finden. Es wird einzig angeregt, die Richtlinien der Regierungspolitik und die Finanzplanung seien in ständigen Kommissionen vorzuberaten.

ANHANG

DATEN ZUR POLITISCHEN PLANUNG IN DER SCHWEIZ

1964 – Postulat Allgöwer (Gesamtverteidigung)
– Motion Borel (Perspektivstudien)
1965 – Bildung der Expertenkommission Jöhr (Finanzplanung)
1966 – Motion Brosi/Danioth (Gesamtwirtschaftl. Entwicklungskonzept)
– Bericht Kommission Jöhr
1967 – Auftrag des EVD an Dr. H. Flückiger (Expertise über gesamtwirtschaftliche Entwicklungspolitik)
– Motion Schürmann (Richtlinien der Regierungspolitik)
– Bildung der Studienkommission für Strategische Fragen (Kommission Schmid)
– Botschaft und Entwurf zu Art. 22 quater BV (Raumplanung)
1968 – Auftrag des BR an Prof. F. Kneschaurek (Perspektivstudien)
– Botschaft und Entwurf zum FHG
– Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971
– Beschluß des FHG
1969 – Veröffentlichung des ersten Teilberichtes der Perspektivstudien
– Genehmigung des Art. 22 quater BV in der Volksabstimmung
– Fertigstellung der Expertise Flückiger
– Fertigstellung des Berichtes Schmid
1970 – Revision des GVG (Art. 45 bis und ter)
1971 – Bericht EVD zum gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept
– Rechenschaftsbericht über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971
1972 – Schaffung der Gesamtverkehrskommission
– Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975
– Botschaft und Entwurf des RPG
– Postulat Letsch (Gesamtenergiekonzeption)
1973 – Botschaft und Entwurf des IHG
– Bericht über Sicherheitspolitik der Schweiz
– Leitbild CK-73
– 1. Zwischenbericht GVK
1974 – Bildung der Gesamtenergiekommission
– Beschluß des IHG
– Beschluß des RPG
– Schlußbericht der Perspektivstudien
– 2. Zwischenbericht GVK
1975 – Rechenschaftsbericht über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975
– Armee-Leitbild 80

ANMERKUNGEN

Vorwort

1 Referat am 50. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages 1974, Bd. II, S. J 19.
2 Die Dreigroschenoper, 2. Strophe des Liedes von der Unzulänglichkeit menschlichen Strebens, in: Stücke Bd. 3, Berlin 1964, S. 111.

ERSTER TEIL

Einleitung / I. Planungstheoretische Aspekte

1 Statt vieler: Dieter Aderhold, Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie, München 1973, S. 44 ff.
2 Hans-Joachim Arndt, Der Plan als Organisationsfigur und die strategische Planung, in: PVS 1968, S. 177–196, 181, 188; H. P. Ipsen, Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Planung I, Baden-Baden 1965, S. 36.
3 Klaus Lompe, Gesellschaftspolitik und Planung, Freiburg 1971, S. 18.
4 Wilhelm Kewenig, Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, in: DöV, 1973, S. 23.
5 Karl Schiller, Stabilität und Wachstum als wirtschaftspolitische Aufgabe, Sonderdruck aus dem Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 15 vom 14. 2. 1967, S. 12.
6 Statt vieler: Klaus Lompe, a. a. O. S. 18.
7 Hans-Joachim Arndt, a. a. O. S. 177; Dieter Aderhold, a. a. O. S. 44.
8 J. H. Kaiser im Vorwort zu der von ihm begründeten und herausgegebenen Abhandlungsreihe «Planung», Bd. I, Baden-Baden 1965, S. 7.
9 Vgl. Reimut Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Politische Planung in Theorie und Praxis (Hrsg. V. Ronge/G. Schmieg), München 1971, S. 184 ff.; Horst Ehmke, Planung im Regierungsbereich, in: Politische Planungssysteme (Hrsg. F. Naschold/W. Väth), Opladen 1973, S. 311 ff.
10 Reimut Jochimsen/Ferdinand v. Peter, Probleme der Beteiligung des Parlamentes an der ressortübergreifenden Planung, in: Die Neue Gesellschaft, 1973, S. 355 ff.
11 Amtl. Bull. StR 1972, S. 911 ff.; NR 1974, S. 1 ff.
12 Vgl. etwa die Voten der Ständeräte Vincenz, Herzog, Grosjean und der Nationalräte Kaufmann, Ueltschi, Raissig.
13 Karl Schmid, Gedanken über die Planung der Zukunft, in: Schweiz. Bauzeitung 1971, Heft 28, Separatum S. 3.
14 Zur Vorstellung der Ambiance vgl. Dietrich Schindler, Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. Aufl., Zürich 1970, S. 92 ff.
15 Joseph H. Kaiser konstatiert, daß «wir (...) noch keine Dogmatik der Planung (haben)» und fordert mit Nachdruck ihre Entwicklung. J. H. Kaiser, Referat am 50. Deutschen Juristentag 1974, S. J 21.
16 Fritz Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages 1974, Band I, S. B 1–B 205, Zitat S. B 51.

17 Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 52.
18 Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 35.
19 Ich lasse mich in diesem Kapitel auch von systemtheoretischen Gedanken beeinflussen, da mir dies hilfreich scheint, um die vielfältigen Zusammenhänge und Abhängigkeiten zu erfassen. Ich versuche hingegen meistens, die systemtheoretischen Begriffe in allgemein verständliche Ausdrücke zu übersetzen.
20 Ausnahmen sind etwa die in der Reihe «Planung» a. a. O. in den Bänden I (1965) und II (1966) publizierten Beiträge von Fritz Gygi über Fragen der Wirtschaftsplanung, sowie die Gedanken von Jörg P. Müller über die politische Planung, in: Soziale Grundrechte in der Verfassung? ZSR 92 II (1972), S. 687ff., S. 786–808.
Die Literatur über die Finanzplanung ist weitgehend finanzwissenschaftlich orientiert. Eine Ausnahme macht Rudolf Rohr, Die Finanzplanung in staatsrechtlicher Sicht, Zürich 1972.
21 Schlußbericht der Arbeitsgruppe, Bern 1973, S. 193, 340, 366, 375, 510, 514, 542, 574–576.
22 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 791/92.
23 Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 19/20 im Anschluß an Ernst Forsthoff und Hans Schneider.
24 Günther Anders, Was ist Planung? in: Junck/Mundt (Hrsg.), Der Griff nach der Zukunft, Modelle für eine neue Welt, Bd. 1, München 1964, S. 47 ff.
25 Vgl. Ulrich Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: Planung I, a. a. O. S. 67 ff., S. 75.
26 Schon Y. Dror betonte: «Nearly all definitions recognize that planning is directed towards the future. This is perhaps the most important characteristic of planning introducing the elements of prediction and uncertainty and conditioning all aspects, problems and features of planning» (Y. Dror, The Planning Process, S. 52, zitiert bei Lompe, a. a. O. S. 41).
27 Unten werden wir uns noch fragen, wie weit die Zukunft gestaltet und verändert werden kann.
28 Vgl. etwa die Bemerkung Thomas Fleiners, die heutige Zivilisation sei «hin- und hergerissen zwischen Zukunftstraum und Zukunftsschock», in: Verfassungswandel von der Pionierzeit zum Wohlfahrtsstaat, ZSR 93 I (1974), S. 253.
29 Ein wesentlicher Anstoß erfolgte durch futurologische Publikationen. Vgl. etwa Ossip K. Flechtheim, Futurologie, der Kampf um die Zukunft, Köln 1970 (gekürzte und überarbeitete Ausgabe, Frankfurt 1972); Bertrand de Jouvenel, Die Kunst der Vorausschau, Neuwied und Berlin 1967; Robert Junck/Hans Josef Mundt (Hrsg.), Modelle für eine neue Welt, München 1964; Georg Picht, Mut zur Utopie, München 1970.
30 Vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, BBl 1972 I, S. 1031/32.
31 Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft, zusammenfassender Schlußbericht, St. Gallen/Bern 1974, S. 124 ff.
32 Vgl. etwa Richtlinien der Regierungspolitik, BBl 1972 I, S. 1034.
33 Karl Schmid, a. a. O. S. 3; Schmid nimmt damit einen Gedanken Augustins auf, der in den Confessiones bereits von einer «Gegenwart der Zukunft» spricht (Zitiert bei Ossip Flechtheim, a. a. O. S. 28).
34 René König, Zukunftserwartungen, Ziele und Ansprüche der Gegenwartsgesellschaft, in: Ausblick auf die Zukunft, hrsg. in Verbindung mit der Zeitschrift Universitas, Gütersloh 1968, S. 22.
35 Günther Anders, a. a. O. S. 47.
Die Anmerkungen 36–43, 50–54 und 58 sind infolge einer nachträglichen Kürzung des Textes weggefallen.

44 Günther Anders, a. a. O. S. 47.
45 Hans Freyer, Herrschaft und Planung, Hamburg 1933, S. 19.
46 Joseph H. Kaiser, Exposé zu einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Planung I, a. a. O. S. 11 ff., S. 19.
47 Thomas Ellwein, Politik und Planung, Stuttgart 1968, S. 68.
48 T. J. Gordon und Olof Hermer, Report on a Long-Range Forecasting Study, September 1964, S. 1 (zitiert bei J. H. Kaiser, Exposé, a. a. O. S. 19).
49 Vgl. Joseph H. Kaiser, Exposé, a. a. O. S. 19; Martin Lendi, Planung und Politik, in: Informationen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Disp Nr. 35, Zürich 1974; sinngemäß auch Bundesrat Kurt Furgler in der Debatte über das Raumplanungsgesetz, Amtl. Bull. NR 1974, S. 46/47.
55 Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1 ff., 11/12 und ders., Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, a. a. O. S. 85.
56 Vgl. dazu die Vorschläge von Fritz W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, a. a. O. S. 86 ff.
57 Karl Schmid, a. a. O. S. 4.
59 Schlußbericht Wahlen, a. a. O. S. 574; die Zahlen können etwas variieren, so dehnt etwa Ernst-Wolfgang Böckenförde die mittelfristige Planung auf 3–7 Jahre aus. E. W. Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972), S. 492 ff., 431.
60 Zu Beginn des Berichtes über die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 findet sich allerdings eine Übersicht über die längerfristigen Entwicklungstendenzen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft (BBl 1972 I, S. 1028–1031). Sie ist ein Résumé der damals (1972) veröffentlichten Teile der Perspektivstudien Kneschaurek, welche die Entwicklung bis zum Jahr 2000 berücksichtigen.
61 Art. 9 RPG.
62 Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 31/32.
63 Ulrich Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme, a. a. O. S. 70 ff.; ders., Zur Entwicklung der politischen Planung in der BRD, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 369 ff., 369/370.
64 Wolf Linder und Rolf Vetterli, Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz, in: Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 22, Zürich 1974, S. 4/5.
65 Vgl. Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 30 ff. und durchgehend. Der Begriff wird jedoch hier nicht bloß auf langfristige Planungen beschränkt.
66 Zum Grundsätzlichen vgl. etwa Karl Deutsch, Politische Kybernetik: Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969; Helmut Krauch (Hrsg.), Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Planung Perspektiv 2, Freiburg 1972; Dieter Aderhold, a. a. O.
67 Vgl. insbesondere Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O.; Niklas Luhmann, Politische Planung, in: Politische Planung in Theorie und Praxis (Hrsg. Volker Ronge/Günter Schmieg), S. 57 ff.; Frieder Naschold, Gesellschaftsreform und politische Planung, in: Politische Planungssysteme (Hrsg. F. Naschold/W. Väth), a. a. O. S. 59 ff.
68 Vgl. etwa Art. 2, Abs. 1 und Art. 9 RPG; Art. 29, Abs. 2 FHG.
69 Diesen Gesichtspunkt betont Wilhelm Kewenig, a. a. O. S. 26.
70 Hermann Heller, Staatslehre, 4. Aufl., Leiden 1970; vgl. auch Jörg P. Müller, a. a. O. S. 735 ff.
71 Wir müssen es hier bei diesem Hinweis bewenden lassen. Die Bedeutung der rechtsstaatlichen Grundsätze für die Planung bedarf noch umfassender Untersuchungen.

72 Näheres dazu unten Kap. I, Ziff. 7.
73 Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 31.
74 Vgl. Botschaft des Bundesrates zum RPG, BBl 1972 I, S. 1459; 1479 ff.
75 Die Gestaltungsfunktion ist etwa im Zweckartikel 1, Abs. 2, lit. c) RPG festgehalten: «Sie (die Raumplanung) fördert die Dezentralisation der Besiedlung (...) und hat die Entwicklung der großen Städte auf dieses Ziel hinzulenken»; vgl. auch Botschaft zum RPG, a. a. O. S. 481.
76 Vgl. statt vieler: Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 36/37; Thomas Ellwein, a. a. O. S. 68; Jörg Paul Müller, a. a. O. S. 790; Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O. S. 10/11.
77 Zur Unterscheidung Projektion–Prognose vgl. Dieter Aderhold, a. a. O. S. 132.
78 Darauf weist Fritz Ossenbühl hin, a. a. O. S. B. 36/37; vgl. auch Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O. S. 10/11.
79 Ulrich Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme, a. a. O. S. 83–85; vgl. auch Schlußbericht Wahlen, a. a. O. S. 575.
80 Joseph H. Kaiser, Referat am 50. Deutschen Juristentag 1974, a. a. O. S. J 18.
81 Joseph H. Kaiser, Exposé, a. a. O. S. 23/24; vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 442.
82 Vgl. Botschaft des Bundesrates zum RPG, BBl 1972 I, S. 1488.
83 FHG Art. 29, Abs. 1, lit. b (SR 611.0).
84 GVG Art. 45 bis, Abs. 1 (SR 171.11); vgl. auch unten Kap. III.
85 So auch Jörg P. Müller, a. a. O. S. 807.
86 Vgl. unten Kap. I, Ziff. 6.
87 Wenn ich in diesem Abschnitt – und in meiner Arbeit überhaupt – von politischen Konflikten spreche, so sind damit ganz allgemein Konkurrenzlagen zweier oder mehrerer Interessen gemeint. Diese Konkurrenz der Interessen ist der «Nährboden» der Politik. Ausgetragene politische Konflikte ermöglichen sozialen Wandel durch Überwindung von Gegensätzen. Verdrängte Konflikte führen zur Erstarrung und Apathie. Vgl. auch Lewis A. Coser, Theorie sozialer Konflikte, Neuwied und Berlin 1972.
88 So versteht etwa Gunnar Myrdal (Jenseits des Wohlfahrtsstaates, Stuttgart 1961, S. 16, 49; zitiert bei Lompe, a. a. O. S. 29) die Planung als «bewußten Versuch, (...) die öffentliche Politik in einer rationellen Weise zu koordinieren». Vgl. auch Klaus Lompe, a. a. O. S. 29; Ulrich Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme, a. a. O. S. 73; Wilfred Schaumann, Staatsführung und Gesetzgebung in der Demokratie, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 313 ff., 320.
89 Auf den Zusammenhang zwischen Koordination und Planung weist auch hin: Ulrich Klöti, Fragen der Koordination im Bunde, in: Verwaltungspraxis 1975, Nr. 4, S. 15 ff., 16/17.
90 RPG Art. 1; 2; 22; 23, Abs. 2; 38; 39, Abs. 2, lit. c; vgl. auch die Voten von Bundesrat Furgler im Amtl. Bull. NR 1974, S. 47/48, und Nationalrat Muheim, a. a. O. S. 4.
91 Der Bundesrat hatte sogar ein spezielles Koordinationsorgan, den Rat für Raumplanung, vorgesehen (Entwurf zum RPG Art. 66, 67, BBl 1972 I, S. 1552). Das Parlament verzichtete jedoch darauf.
92 RPG Art. 38; 39, Abs. 2, lit. c.
93 RPG Art. 7.
94 Reimut Jochimsen, Aufbau und Ausbau, a. a. O. S. 203.
95 Reimut Jochimsen, Aufbau und Ausbau, a. a. O. S. 186.
96 Fritz W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, PVS, Sonderheft 4/1972, S.

168–192, S. 173 ff.; jetzt auch Wolf Linder und Rolf Vetterli, Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz, a. a. O. S. 56 ff.

97 Das Mitberichtsverfahren ist in den Richtlinien der Bundeskanzlei für die Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte vom 1. 1. 1972 geregelt.

98 Näheres siehe Walter Buser, Die Organisation der Rechtssetzung, in: Probleme der Rechtssetzung, ZSR 93 I (1974), S. 377 ff., S. 423–426.

99 Wolf Linder und Rolf Vetterli, a. a. O. S. 22.

100 Fritz W. Scharpf, Komplexität, a. a. O. S. 176.

101 Fritz W. Scharpf, Komplexität, a. a. O. S. 175 ff.

102 Fritz W. Scharpf, Komplexität, a. a. O. S. 180/181.

103 Fritz W. Scharpf, Komplexität, a. a. O. S. 182.

104 Fritz W. Scharpf, Komplexität, a. a. O. S. 183, mit Verweisen.

105 Fritz W. Scharpf, Komplexität, a. a. O. S. 182–188.

106 Eine Übersicht über die Behandlung dieser Frage in der betriebswirtschaftlichen Literatur gibt Hans Christoph Rieger, Begriff und Logik der Planung, Wiesbaden 1967, S. 10 ff.

107 Edgar Salin, a. a. O. S. 2.

108 Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl., Stuttgart 1975, S. 1818, 2. Sp.

109 Y. Dror, a. a. O. S. 51.

110 Martin Lendi, Planung und Politik, a. a. O. S. 10; auch Hans-Joachim Arndt, a. a. O. S. 188, besteht auf einer «scharfen Trennung von Planung und Entscheidung».

111 Klaus Lompe, a. a. O. S. 34/35.

112 Wilhelm Kewenig, a. a. O. S. 26.

113 BBl 1972 I, S. 1480; ebenso der Präsident der vorberatenden Kommission des Nationalrates in Amtl. Bull. NR 1974, S. 1/2.

114 Amtl. Bull. StR 1972, S. 942.

115 Etwa in den Voten der Ständeräte Herzog (S. 917) und Vincenz (S. 916).

116 Niklas Luhmann, a. a. O. S. 59.

117 Dazu ausführlicher: Niklas Luhmann, Reflexive Mechanismen, in: Soziale Welt 17, 1966, S. 1–23.

118 Niklas Luhmann, Politische Planung, a. a. O. S. 60.

119 Niklas Luhmann, Politische Planung, a. a. O. S. 60.

120 Kurt Eichenberger, Sachkunde und Entscheidungskompetenz in der Staatsleitung, in: Festschrift für Hans-Peter Tschudi, Bern 1973, S. 63 ff., S. 69, hat in einem allgemeineren Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Vorbereitung einer Entscheidung zur «Abfolge von Vorentscheidungen» wird.

121 Vgl. unten Teile 3 und 4.

122 Jürgen Habermas, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: R. Reich (Hrsg.), Humanität und politische Verantwortung, Festschrift für Hans Barth, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1964, S. 54–73; überarbeitete Fassung in: Jürgen Habermas, Technik und Wissenschaft als «Ideologie», 6. Aufl., Frankfurt 1973, S. 120 ff.

123 Vgl. Helmut Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Geisteswissenschaft, Band 16, Heft 96, Köln/Opladen 1961, S. 5 ff., S. 27, 66.

124 Jürgen Habermas, a. a. O. S. 127; zur politischen Bedeutung der Wissenschaft vgl. auch Richard Bäumlin, Politik im Alltag, Basel 1975, S. 13–16, und Peter Noll, Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973, S. 58–62.

125 Zahlreiche Beispiele in den Debatten um das RPG.

126 Amtl. Bull. NR 1974, S. 18, 28, 35; StR 1972, S. 916/917.

127 «Sie wissen ganz genau, daß weder Herr Rotach noch Herr Baschung, noch die-

jenigen, die in ihrer Equipe sind, sich je anmaßen würden, Präjudizien für die politisch zuständige Instanz zu setzen.» Amtl. Bull. NR 1974, S. 45.

128 Diskussionsbeitrag in: Planung ohne Planwirtschaft, a. a. O. S. 78.

129 Max Imboden, Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge von M. Imboden, Basel 1971, S. 111 ff., S. 122.

130 Max Imboden, Helvetisches Malaise, in: Staat und Recht, a. a. O. S. 279 ff., S. 293–295.

131 Kurt Eichenberger, Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, in: ZSR 93 II (1974), S. 8 ff., S. 23; vgl. auch bereits Richard Bäumlin, Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung, in: ZSR 85 II (1966), S. 165 ff., S. 264–266.

132 Hans Merz, Dauer und Wandel des Rechts, in: ZSR 92 I (1973), S. 325 ff., S. 326.

133 Ebenso: Dian Schefold, Bewahrung der Demokratie und wissenschaftlich-technische Entwicklung, in: ZSR 93 I (1974), S. 1 ff., S. 11.

134 Robert Leicht, Grundgesetz und politische Praxis, München 1974: «Der Konflikt ist das Material, aus dem Politik gemacht wird.»

135 Diesen Gedanken drückt bereits Hans Freyer, a. a. O. S. 13, aus; vgl. auch Joseph H. Kaiser: «Planung wird immer mehr ein Merkmal jeder Politik und die Begriffe Politik und Planung verwischen sich in ihren Konturen um so mehr, als es sich um strategische Planung handelt.» J. H. Kaiser, Einige Aspekte deutschland- und weltpolitischer Planung, in: Planung IV, Baden-Baden 1970, S. 461.

136 So aber Jürg Merz, Planung und Politik, in: NZZ, Nr. 337 vom 23. 7. 1974; vgl. die Entgegnung des Verfassers in NZZ, Nr. 396 vom 27. 8. 1974: Planung ist Politik.

137 Jürgen Habermas, a. a. O., ist der Meinung, daß nur das pragmatistische Modell notwendig auf Demokratie bezogen ist.

138 Martin Lendi, Planung und Politik, a. a. O., der von einem auf die Vorbereitung der politischen Entscheide reduzierten Planungsbegriff ausgeht, bezeichnet die Planung folgerichtig nur als einen Teil des politischen Prozesses.

139 Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozess, a. a. O. S. 3. Ein ähnliches Verständnis der Politik finden wir bei Erich Gruner, Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974, in: ZSR 93 I (1974), S. 433–469, S. 436: «Demokratische Politik besteht demzufolge darin, daß man aus sich konkurrenzierenden Alternativen die einen ausscheidet, die anderen auswählt und stets wieder einen neuen Konsens herstellt.»

140 Vgl. Kurt Eichenberger, Leistungsstaat und Demokratie, Basel 1969, S. 11 ff.

141 Konrad Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Festgabe für R. Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 71–95, wieder abgedruckt in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit (Hrsg. Ernst Forsthoff), Darmstadt 1968, S. 557–588, Zitat S. 566; vgl. auch Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 8. Aufl., Karlsruhe 1975, S. 86.

142 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 768–776.

143 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 773; zustimmend Peter Saladin, Unerfüllte Bundesverfassung? ZSR 93 I (1974), S. 307 ff., S. 318.

144 Vgl. Rechenschaftsbericht 1971–1975, a. a. O. S. 1516/1517.

145 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 775.

146 So bei den beiden Vorlagen zur Revision der Kranken- und Unfallversicherung (Art. 34 bis BV) am 8. Dezember 1974 und bei der Revision des Konjunkturartikels (Art. 31 quinquies BV) am 2. März 1975.

147 Edgar Salin bemerkt treffend: «Das Wort ‹Dirigismus› ist entbehrlich, wenn man sich bewußt ist, daß stets als dirigistisch nur die Maßnahmen verpönt werden, die einem anderen zugute kommen; Maßnahmen, die dem eigenen Unternehmen oder der eigenen Industrie nützen, sind nie dirigistisch, sondern Schutz- oder Hilfsmaßnahmen oder ‹nationale› Politik.» (E. Salin, Planung, der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: Planung ohne Planwirtschaft, Basel 1964, S. 2 ff., S. 9.)

148 Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 2. März 1975 abgelehnt.

149 Bericht vom 1. Mai 1975 der Expertenkommission für die Revision von Art. 55 der BV, Bern 1975.

150 RPG Art. 1, Abs. 2, lit. c und d.

151 Zwischen 1971 und anfangs 1975 wurden 18 dringliche Bundesbeschlüsse erlassen; vgl. Rechenschaftsbericht des Bundesrates über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, BBl 1975 I, S. 1641 ff., S. 1717. Auf die überwiegend auf Notrecht gestützte Konjunkturpolitik des Bundes weist schon Peter Saladin hin: Peter Saladin, Wachstumsbegrenzung als Staatsaufgabe, in: Festschrift für Ulrich Scheuner, Berlin 1973, S. 541 ff., S. 546/547.

152 BBl 1975 I, S. 1641 ff., S. 1716/1717; vgl. auch Karl Huber, «Ist unser Staat überfordert?» in: Documenta 1974, Nr. 6; vgl. auch Botschaft des Bundesrates über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, BBl 1975 II, S. 129 ff., S. 134–136.

153 Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 51.

154 Vgl. Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, 2. Aufl., München 1971, S. 21 ff.

155 Konrad Hesse, Rechtsstaat, a. a. O. S. 567; ders., Grundzüge, a. a. O. S. 85.

156 Dietrich Schindler, a. a. O. S. 60 ff.

157 Jörg P. Müller spricht von der notwendigen Interaktion von Staat und Gesellschaft, a. a. O. S. 803.

158 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 786: «(staatliche) Leistung ... ist (...) nur als geplante Leistung möglich»; vgl. auch Peter Saladin, Wachstumsbegrenzung als Staatsaufgabe, Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 541 ff., S. 560: «Der Staat der Zukunft wird ein ‹planender› Staat sein (...)»; Dieter Grimm, a. a. O. S. 518; Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O. S. 5/6: «Die Fähigkeit zur aktiven Gestaltung und Umstrukturierung gesellschaftlicher Prozesse wird so zum zentralen Kriterium der Leistungsfähigkeit des politischen Systems»; ders., Probleme der politischen Aufgabenplanung, in: Handbuch der Verwaltung (Hrsg. U. Becker/W. Thieme), Heft 2, 3, 1974, S. 3, Nr. 2308.

II. Politische Planung

1 Joseph H. Kaiser, Exposé, a. a. O. S. 31. Eine erste ausführliche Behandlung des Phänomens folgt durch Niklas Luhmann, Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 17, 1966, S. 271–296; wieder abgedruckt in: Volker Ronge/Günther Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, a. a. O. S. 57–80.

2 Vgl. die Gutachten und Empfehlungen in den Berichten der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn 1969–1972.
Aus der Literatur statt vieler: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973. Einen guten Überblick gibt insbesondere der Bei-

trag von Heribert Schatz, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene (S. 9–67).

3 Jörg P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung? a. a. O. S. 786 ff.; Wolf Linder, Probleme geplanter Politik, Informationen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Disp. Nr. 32, Zürich 1974, S. 20 ff.; Wolf Linder/Rolf Vetterli, a. a. O.; Jörg Fischer, Das Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politischen Planung in der Schweiz, Reinheim 1975.

4 Vgl. oben, Kap. I, Ziff. 6.5.

5 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 786 ff.; Dieter Grimm, a. a. O. S. 517 ff.

6 In der Schweiz geht etwa Leonhard Neidhart von systemtheoretischen Ansätzen aus. Zum Verständnis des Staates vgl. L. Neidhart, Reform des Bundesstaates, Bern 1970, S. 38–47, und durchgehend.

8 Fritz Rietdorf bezeichnet Entwicklungsplanung grundsätzlich als politische Planung. F. Rietdorf, Referat am 50. Deutschen Juristentag 1974, a. a. O. S. J 25–54.

9 Ulrich Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme, a. a. O. S. 75; vgl. auch Joseph H. Kaiser, Der Plan als ein Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft, in: Planung II, S. 11–28, 23 ff.

10 Ulrich Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung in der BRD, a. a. O. S. 370.

11 Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 436/437.

12 Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 436/437; Reimut Jochimsen, a. a. O. S. 185.

13 Wolf Linder/Rolf Vetterli, a. a. O. S. 6.

14 Horst Ehmke, a. a. O. S. 322.

15 Anderer Ansicht ist Wolf Linder, Die «Planung» der Aufgabenplanung beim Bund, in: Verwaltungspraxis 1975, Nr. 2, S. 9 ff., 10.

16 Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 437 ff.; Horst Ehmke, a. a. O., bezeichnet politische Planung schlechthin als Aufgabenplanung (S. 326), wobei er die Finanz- und Ressourcenplanung teils abgrenzt, teils einschließt (S. 331–332).

17 Vgl. unten Kap. III, Ziff. 1.4.

18 Anderer Ansicht ist Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 436.

19 Vgl. oben Kap. I., Ziff. 4.3.

20 Fritz Scharpf, Komplexität, a. a. O.

21 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 440; Rainer Wahl, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Die Verwaltung 11 (1972), S. 459 ff., 476; Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O. S. 18/19.

22 Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a. a. O. S. 19; ders., Probleme der politischen Aufgabenplanung, a. a. O. S. 19, Nr. 2348.

23 Regierungsprogramm des Kantons Solothurn für die Legislaturperiode 1973–1977, S. 33; René L. Frey, Möglichkeiten der Verbesserung der Budgetierung im Bund, in: WuR 1973, S. 129 ff., 132. Aus der Formulierung des Art. 29, Abs. 1, lit. b FHG schließen wir, daß auch der Bundesgesetzgeber die Finanzplanung als entscheidendes Instrument versteht, um für die Erfüllung der Bundesaufgaben die Reihenfolge der Dringlichkeiten festzulegen. Immerhin wurde der Wortlaut des bundesrätlichen Entwurfes vom Parlament leicht abgeschwächt, ohne daß aber aus den Beratungen eine präzise Begründung zu entnehmen ist; vgl. Amtl. Bull. NR 1968, S. 358.

24 Wir folgen hier den Gedanken Ernst-Wolfgang Böckenfördes, a. a. O. S. 438/439; vgl. auch Horst Ehmke, a. a. O. S. 332.

25 Vgl. Karl M. Hettlage, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: Finanzarchiv NF Bd. 27 (1968), S. 235 ff., 238.

26 Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 439.

27 Das Fehlen einer gegenseitigen Abstimmung zwischen Finanzplanung und den Richtlinien der Regierungspolitik ist eine weitere Erklärung für die mangelnde Lenkungskraft der Richtlinien; vgl. auch unten Kap. III., Ziff. 2.2.4.
28 Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 434.
29 Vgl. oben Kap. I., Ziff. 6.4, 6.6.
30 So Wolf Linder, Probleme geplanter Politik, a. a. O.

III. Politische Planung in der Schweiz

1 Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 6. 6. 1966 über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung, BBl 1966 I, S. 853 ff., insbesondere S. 865–873.
2 Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Schmid), eingesetzt durch eine Verfügung des EMD vom 12. 5. 1967.
3 Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, Schriften des Schweizerischen Aufklärungsdienstes 11, Zürich 1971.
4 BBl 1973 II, S. 112 ff.
5 BBl 1973 II, S. 115.
6 Etwa aus dem Zweck der Konzeption, «die Entschlüsse der Landesregierung, die (...) laufend, aber auch auf weite Sicht zu treffen sind, vorzubereiten und zu erleichtern» (S. 115).
7 BBl 1973 II, S. 115.
8 Vgl. das Votum von Bundesrat Gnägi im Amtl. Bull. StR 1973, S. 724, und NR 1974, S. 798.
9 Vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, BBl 1972 I, S. 1044; unterdessen liegt das «Armee-Leitbild 80» vor: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 29. September 1975 über das Leitbild der militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren, BBl 1975 II, S. 1706 ff.
10 BBl 1973 II, S. 123/124; 126; 128; 142/143.
11 Amtl. Bull. StR 1973, S. 713 ff., und NR 1974, S. 704 ff.
12 Zur Rolle des Parlamentes ausführlich unten Kap. V.
13 BBl 1973 II, S. 137.
14 Denken wir nur an die Bedeutung der Siedlungsstruktur für die Strategie der Sicherheitspolitik; Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Schmid), a. a. O. S. 129/130; vgl. auch RPG Art. 1, Abs. 2, lit. h.
15 Zum Begriff vgl. oben Kap. II., Ziff. 1.4.1.
16 Mit Ausnahme der lapidaren Feststellung, daß «auch die Landesverteidigung auf die finanziellen Möglichkeiten Rücksicht zu nehmen» habe, wobei «die Selbstbehauptung (...) indessen auch künftig die nötigen finanziellen Mittel beanspruchen müsse (S. 129).
17 BBl 1972 I, S. 1453 ff.
18 BBl 1974 II, S. 816.
19 Die Entstehungsgeschichte des Art. 22 quater BV und des RPG wird ausführlich geschildert von Jörg Fischer, a. a. O. S. 45–167.
20 BBl 1972 I, S. 1555.
21 Dieses Ziel wurde erst während der parlamentarischen Beratung in den Gesetzestext aufgenommen, Amtl. Bull. StR 1972, S. 913.
22 Vgl. Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Schlußbericht, Schriftenreihe des ORL-Institutes Nr. 10 A–D, Zürich 1971; die durch das ORL-Institut erarbeiteten zehn Varianten von Leitbildern sind in der Beilage zum Leitbild CK-73 schematisch dargestellt.
23 Raumplanerisches Leitbild der Schweiz, CK-73, Bern 1973; eine zusammenfas-

sende Darstellung des Leitbildes findet sich im Sonderheft 3/1974 der Zeitschrift «Raumplanung Schweiz», S. 3 ff. (Hans Flückiger).
Das raumplanerische Leitbild CK-73 stützt sich auf den Entwurf zu einem «Raumordnungskonzept Schweiz gemäß den Randbedingungen der Chefbeamtenkonferenz V CK-73» des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETHZ, Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 20, Zürich 1974.

24 Leitbild CK-73, S. 3.

25 Vgl. z. B. die im CK-73, S. 14/15, erwähnte Vorstudie über «Belastung und Tragfähigkeit des Raumes».

26 Leitbild CK-73, S. 5.

27 Leitbild CK-73, S. 8.

28 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 30.

29 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 20.

30 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 3/4.

31 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 30/31.

32 Vgl. Leitbild CK-73, a. a. O. S. 38/39, und Hans Flückiger, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970, S. 32/33.

33 Hans Flückiger, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970. (Die Seitenzahlen beziehen sich im folgenden stets auf den Gesamtbericht, nicht auf die diesem vorangestellte Zusammenfassung.)

34 Bericht des EVD zuhanden des Bundesrates, Bern Februar 1971, vervielfältigt. Die Grundzüge des Entwicklungskonzeptes sind in der Botschaft des Bundesrates zum IHG wiedergegeben, BBl 1973 I, S. 1589 ff., 1591–1601.

35 BRB vom 5. Mai 1971.

36 AS 1975 I, S. 392 ff.

37 Die Motionen sind im Wortlaut abgedruckt bei Hans Flückiger, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept, a. a. O. S. 28/29.

38 Hans Flückiger, a. a. O. S. 215–246.

39 Hans Flückiger, a. a. O. S. 345. Diese Zielsetzung entnimmt der Experte den Motionen Brosi/Danioth.

40 Hans Flückiger, a. a. O. S. 345 ff.

41 Bericht des EVD, a. a. O. S. 2/3.

42 Vgl. Botschaft des Bundesrates zum IHG, a. a. O. S. 1594–1596.

43 Hans Flückiger, a. a. O. S. 405 ff.

44 Bericht des EVD, a. a. O. S. 3–10.

45 Bericht des EVD, a. a. O. S. 11–25.

46 BBl 1975 I, S. 1601. Obwohl sich diese Äußerung auf die regionalen Entwicklungskonzepte nach Art. 10 IHG bezieht, gilt sie selbstverständlich auch für das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept des Bundes.

47 Hans Flückiger, a. a. O. S. 414 ff.; Bericht des EVD, a. a. O. S. 26 ff.

48 Hans Flückiger, a. a. O. S. 405 ff.; Bericht des EVD, a. a. O. S. 25 ff.

49 Man vergleiche etwa als Gegenbeispiel die langwierige Entstehung des RPG, dessen Problematik freilich komplexer ist.

50 Vgl. die Zusammenfassung der Vorschläge im Bericht des EVD, a. a. O. S. 25 ff., und in der Botschaft zum IHG, BBl 1975 I, S. 1596 ff.

51 Vgl. auch Fritz Mühlemann, Die Wechselbeziehung von Leitbildern und regionaler Strukturpolitik, in: Raumplanung Schweiz, Sonderheft 3/1974, S. 22.

52 BBl 1975 I, S. 1600.

53 BBl 1975 I, S. 1624 ff.

54 Amtl. Bull. NR 1974, S. 603 ff., 631 ff.; StR 1973, S. 658 ff., 1974, S. 225 ff.

55 1. Zwischenbericht, Bern, Dezember 1973, vervielfältigt; 2. Zwischenbericht, Bern, Dezember 1974, vervielfältigt.
56 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 17.
57 Abgedruckt im Anhang des 1. Zwischenberichtes, a. a. O.
58 Abgedruckt im Anhang des 1. Zwischenberichtes, a. a. O.
59 1. Zwischenbericht, a. a. O. S. 12–16.
60 1. Zwischenbericht, a. a. O. S. 13/14, 19/20.
61 Perspektiven des schweizerischen Verkehrswesens, 2 Bde, Bern/St. Gallen 1972. Eine Zusammenfassung findet sich im Schlußbericht der Perspektivstudien, a. a. O. S. 187–193.
62 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 10.
63 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 11.
64 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 11 ff.
65 1. Zwischenbericht, a. a. O. Anhang.
66 Vgl. den detaillierten Aufgabenkatalog des EVED, Ziff. 2.4, a. a. O.
67 Vgl. 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 10.
68 BRB vom 19. 1. 1972, a. a. O. Ziff. 4.
69 Vgl. oben Kap. I., Ziff. 5.
70 Beispielsweise die freie Wahl der Verkehrsmittel und die Vermeidung untragbarer Umweltbelastungen, BRB vom 19. 1. 1972, a. a. O. Ziff. 4 c und e.
71 Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, BBl 1972 I, S. 1048.
72 1. Zwischenbericht, a. a. O. S. 17.
73 BRB vom 19. 1. 1972, a. a. O. Ziff. 4 e.
74 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 11.
75 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 3.
76 1. Zwischenbericht, a. a. O. S. 17; 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 16.
77 BRB vom 19. 1. 1972, a. a. O. Ziff. 4 b; 2. Zwischenbericht, a. a. O. S. 11, 13.
78 Rechenschaftsbericht 1971–1975, BBl 1975 I, S. 1689.
79 Motion Borel vom 18. Dezember 1964, angenommen durch Beschluß des Ständerates vom 30. November 1965 und des Nationalrates vom 8. März 1967. Wortlaut der Motion in der Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Wintersession 1964, S. 37.
80 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, St. Gallen 1969, 2. Aufl. 1973.
81 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungsperspektiven, St. Gallen 1970, 2. Aufl. 1974.
82 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Branchenmäßige Entwicklungsperspektiven, St. Gallen 1971.
83 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Perspektiven der schweizerischen Landwirtschaft, St. Gallen 1971.
84 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Perspektiven des schweizerischen Bildungswesens, St. Gallen 1971.
85 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Perspektiven der schweizerischen Wohnbauwirtschaft, St. Gallen 1973.
86 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Energiewirtschaft, St. Gallen 1972.
87 Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Entwicklungsperspektiven des schweizerischen Verkehrswesens, Bern/St. Gallen 1972.
88 Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft, Zusammenfassung der Perspektiven über die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahr 2000, St. Gallen/Bern 1974.
89 Die einzelnen Teilstudien sind nicht einheitlich nach dem gleichen Schema ge-

gliedert. Immerhin entspricht der Aufbau der Teilstudie im wesentlichen der systematischen Darstellung im Schlußbericht.

90 Vereinzelt wird die Entwicklung weiter zurückverfolgt.

91 Vgl. Schlußbericht, a. a. O. S. 8.

92 Immerhin haben einige Perspektiven den Charakter von Prognosen; vgl. insbesondere die Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung, jedenfalls soweit diese von autonomen Variablen bestimmt wird.

93 Schlußbericht, a. a. O. S. 9, 130. Die Teile I (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit) und II (Gesamtwirtschaftliche Entwicklungsperspektiven) sind bereits in einer zweiten, überarbeiteten Auflage publiziert worden, vgl. a. a. O.

94 Vgl. oben Kap. I., Ziff. 3.1.1.

95 BBl 1972 I, S. 1031 ff.

96 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 12/13.

97 Dies wird im Schlußbericht, a. a. O. S. 122, auch anerkannt und entspricht dem bundesrätlichen Auftrag, eine «alle relevanten Aspekte des *wirtschaftlichen* Lebens umfassende Perspektivstudie» zu erstellen.

98 Näheres bei Walter E. Pfister, Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik, Bern/Frankfurt 1974.

99 Der Wortlaut der Motion ist abgedruckt in der Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1967 I, S. 26. Die Debatte im Nationalrat ist nicht ins Amtliche Bulletin aufgenommen worden, aber bei Walter Pfister, a. a. O. S. 239/240, wiedergegeben. Zur Debatte im Ständerat: Amtl. Bull. StR 1967, S. 373 ff.

100 BBl 1968 I, S. 1204 ff.

101 Amtl. Bull. NR 1968, S. 235 ff.; StR 1968, S. 162 ff.

102 BBl 1969 II, S. 1318 ff.

103 BBl 1970 II, S. 6 ff.

104 BBl 1971 I, S. 853 ff.

105 Amtl. Bull. NR 1971, S. 1125 ff.; StR 1971, S. 614 ff.

106 BBl 1972 I, S. 1021 ff.

107 Amtl. Bull. NR 1972, S. 502 ff.; StR 1972, S. 243 ff.

108 Der Wortlaut des Minilmalprogrammes ist publiziert in NZZ Nr. 58 vom 4. 2. 1972, S. 17/18.

109 Walter Pfister, a. a. O. S. 264.

110 Vgl. dazu die Erklärung von Bundespräsident Celio in der Debatte über die Richtlinien 1971–1975, Amtl. Bull. StR 1972, S. 265.

111 BBl 1975 I, S. 1641 ff.

112 Leo Schürmann, Die Auswirkungen der Richtlinien für die Regierungspolitik auf die Bundesverwaltung, in: Verwaltungspraxis 1973, S. 3 ff., 4.

113 Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 5.

114 BBl 1968 I, S. 1204.

115 BBl 1968 I, S. 1205/1206.

116 BBl 1968 I, S. 1205.

117 Amtl. Bull. NR 1968, S. 136; StR 1968, S. 162/163.

118 Besonders deutlich im Schlußwort des Bundespräsidenten in der Debatte des Nationalrates, Amtl. Bull. NR 1968, S. 308.

119 Nationalrat Weber, a. a. O. S. 243, und Nationalrat Furgler, a. a. O. S. 247.

120 BBl 1972 I, S. 1026.

121 BBl 1972 I, S. 1026.

122 BBl 1972 I, S. 1027.

123 Amtl. Bull. NR 1972, S. 503.

124 BBl 1972 I, S. 1026, 1027; Amtl. Bull. NR 1972, S. 503.

125 Vgl. Walter Pfister, a. a. O. S. 239/240.
126 Vgl. NZZ-Verhandlungsbericht, NZZ Nr. 4050 vom 28. 9. 1967, zitiert bei Walter Pfister, a. a. O. S. 239; vgl. ähnlich Leo Schürmann, Richtlinien der Politik des schweizerischen Bundesrates, ZBl 69, 1968, S. 407 ff., S. 412; Erich Gruner, Regierung und Opposition im Schweizerischen Bundesstaat Bern 1969, S. 32/33.
127 Vgl. Peter Gilg, Parteien und eidgenössische Finanzpolitik, in JbPW 1969, S. 41 ff., 69.
128 BBl 1969 II, S. 1318 ff.
129 BBl 1969 II, S. 1321.
130 «Im besonderen sollen die Richtlinien das Ergebnis einer vertieften Auseinandersetzung im Schoße des Bundesrates über Aufgaben, Ziele und Mittel der Politik sein.» BBl 1969 II, S. 1321.
131 Amtl. Bull. NR 1970, S. 319 ff., 473; StR 1970, S. 3 ff., 207, 246.
132 Art. 45 bis GVG (SR 171.11).
133 BBl 1971 I, S. 893.
134 Amtl. Bull. NR 1971, S. 1128; StR 1971, S. 615.
135 Vgl. Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 5; Walter Pfister, a. a. O. S. 351; deutlich jetzt die Erklärung des Bundespräsidenten in der Debatte über den Rechenschaftsbericht 1971–1975, Amtl. Bull. NR 1975, S. 1203; StR 1975, S. 629.
136 Nach Ansicht Leo Schürmanns soll die Berichterstattung «eine Rechenschaftsablage weniger vor dem Parlament als vor dem Volk sein». Leo Schürmann, in: Das politische System der Schweiz, Hrsg. v. Jürg Steiner, München 1971, S. 65.
137 BBl 1975 I, S. 1644.
138 BBl 1968 I, S. 1207.
139 Z. B. bei den Richtlinien zur Landesverteidigung.
140 Z. B. im Abschnitt über Verkehrs- und Energiewirtschaft oder im Abschnitt «rechtliche und organisatorische Grundfragen unseres Staates».
141 Z. B. die Richtlinien zur Außenpolitik.
142 BBl 1968 I, S. 1246.
143 BBl 1972 I, S. 1025.
144 BBl 1972 I, S. 1081.
145 BBl 1968 I, S. 1204.
146 BBl 1972 I, S. 1027.
147 BBl 1972 I, S. 1081.
148 Dazu unten Kap. III., Ziff. 2.2.9.
149 BBl 1968 I, S. 1242.
150 BBl 1972 I, S. 1077.
151 Im BG vom 4. 10. 1974 über Maßnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird der Bundesrat verpflichtet, die Voraussetzungen für die Koordination der Richtlinien 1975–1979 mit der Finanzplanung des Bundes zu schaffen (Art. 1, Abs. 2, lit. e). AS 1975 I, S. 65/66.
152 Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 8. 1. 1975 über Maßnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, BBl 1975 I, S. 334 ff., 340/341.
153 Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 4–7.
154 Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 6.
155 Raimund E. Germann, «Richtlinien der Regierungspolitik» – Fragen zu einer neuen Institution, in: Verwaltungspraxis 1973, S. 71 ff., 72/73; ders., Politische Innovation und Verfassungsreform, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 3, Bern/Stuttgart 1975, S. 177–179.
156 Raimund E. Germann, Richtlinien, a. a. O. S. 75.
157 Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1973, S. 542.

158 Walter Pfister, a. a. O. S. 335–372.
159 Walter Pfister, a. a. O. S. 347.
160 Walter Pfister, a. a. O. S. 335/336.
161 Walter Pfister, a. a. O. S. 342.
162 Walter Pfister, a. a. O. S. 344.
163 Walter Pfister, a. a. O. S. 346.
164 Walter Pfister, a. a. O. S. 352.
165 Walter Pfister, a. a. O. S. 353/354.
166 Walter Pfister, a. a. O. S. 347/348.
167 Walter Pfister, a. a. O. S. 345/346.
168 Erich Gruner, Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, a. a. O., insbesondere S. 31–39 und 56–58.
169 Alfred Meier und Alois Riklin, Von der Konkordanz zur Koalition, in: ZSR 93 I (1974), S. 507–526.
170 Alfred Meier und Alois Riklin, a. a. O. S. 511–513.
171 Alfred Meier und Alois Riklin, a. a. O. S. 525.
172 Ulf von Salis, Politische Planung als Entscheidungshilfe, in: Jahrbuch der NHG 1974, S. 150–160.
173 Ulf von Salis, a. a. O. S. 158/159.
174 Ulf von Salis, a. a. O. S. 160.
175 Fritz Gygi, Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, ZSR 89 II (1970), S. 265 ff.
176 Fritz Gygi, a. a. O. S. 280.
177 Fritz Gygi, a. a. O. S. 287, 291.
178 Jörg P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung? a. a. O. S. 678 ff.
179 Jürg P. Müller, a. a. O. S. 765/766.
180 Jörg P. Müller, a. a. O. S. 777 ff.
181 Vor allem bei Jörg P. Müller, a. a. O., insbesondere S. 778, 789/790, 792.
182 Zur Normierung der Richtlinien der Regierungspolitik in der Verfassung vgl. unten Kap. VII., Ziff. 3.
183 Kurt Eichenberger, Leistungsstaat und Demokratie, a. a. O. S. 19.
184 Klaus Hug, Regierungsfunktion als Problem der Entscheidungsgewalt, Diss. Zürich, in: Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft NF 355, Zürich 1971, S. 249.
185 Jürg Steiner, Das Problem der Opposition in der Schweiz, in: Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 15, Zürich 1973, S. 3/4.
186 Vgl. oben Kap. III., Ziff. 2.2.3 und 2.2.4.
187 BBl 1968 I, S. 1220.
188 BBl 1967 I, S. 133 ff.
189 BBl 1968 I, S. 1220.
190 BBl 1968 I, S. 1247.
191 BBl 1972 I, S. 1054.
192 BBl 1972 I, S. 1054.
193 BBl 1972 I, S. 1453 ff.
194 BBl 1972 I, S. 1053.
195 BBl 1972 I, S. 1474/1475.
196 BBl 1972 I, S. 1514/1515.
197 BBl 1968 I, S. 1210.
198 BBl 1968 I, S. 1229.
199 BBl 1972 I, S. 1040.
200 BBl 1971 I, S. 1040/1041.
201 BBl 1968 I, S. 1216.
202 BBl 1971 I, S. 1068.
203 BBl 1971 I, S. 1068/1069.

204 Raimund E. Germann, a. a. O., im Anschluß an Heiner Flohr; zur Bedeutung von «Leerformeln» vgl. unten Kap. III., Ziff. 3.3.1.
205 Kurt Eichenberger, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 109 ff., 125.
206 Kurt Eichenberger, a. a. O. S. 127.
207 BBl 1972 I, S. 1028–1034.
208 BBl 1972 I, S. 501 ff.
209 BBl 1972 I, S. 1453 ff.
210 BBl 1975 I, S. 1389 ff.
211 Von Bundesrat Furgler im Nationalrat: Amtl. Bull. NR 1974, S. 48.
212 BBl 1973 I, S. 809 ff.
213 BBl 1969 II, S. 1044 ff.; BBl 1974 I, S. 190 ff.
214 BBl 1974 I, S. 196, 213.
215 Von Nationalrat Rüegg, Amtl. Bull. NR 1974, S. 410.
216 Den Herren Dr. Ulrich Klöti und Dr. Christian Furrer sei an dieser Stelle bestens gedankt.
217 Wir haben auch die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates aus den Jahren 1969–1974 untersucht und zu den drei Aufgabenbereichen Raumplanung, Entwicklungszusammenarbeit und «Überfremdung» keinen einzigen Hinweis auf die Richtlinien der Regierungspolitik gefunden.
218 Schlußbericht der Kommission Wahlen, a. a. O. S. 542.
219 Die Perspektivstudien Kneschaurek werden im folgenden der Einfachheit halber auch als politische Planung bezeichnet, obwohl sie, wie wir gesehen haben, keine eigentliche politische Planung wiedergeben, sondern lediglich die Grundlagen dafür schaffen.
220 Vgl. zu diesem Abschnitt die im Anhang zusammengestellten Daten zur politischen Planung.
221 Vgl. etwa die Voten der Nationalräte Schmitt und Chevallaz oder der Ständeräte Borel und Bächtold in der Debatte über die Mirage-Angelegenheit, Amtl. Bull. NR 1964, S. 409 ff.; StR 1964, S. 201 ff.
222 Max Imboden, Helvetisches Malaise, Zürich 1964; wieder abgedruckt in: Max Imboden, Staat und Recht, Basel 1971, S. 279 ff.
223 Bericht der eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung von Problemen der langfristigen Finanzplanung im Bunde (Kommission Jöhr), o. O. Juli 1966, Vorwort S. I.
224 Nicht einbezogen wird im folgenden die Gesamtenergiekonzeption, da sie noch zu wenig fortgeschritten ist.
225 Eine Zusammenstellung der Verfassungsvorlagen, Botschaften und Berichte, die in den Richtlinien 1971–1975 angekündigt und in dieser Legislaturperiode vom Bundesrat verabschiedet wurden, findet sich im Anhang des Rechenschaftsberichtes 1971–1975, BBl 1975 I, S. 1720 ff.
226 Vgl. auch Francesco Kneschaurek, Wandel der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, in: WuR 1975, S. 125 ff., 139.
227 Man vergleiche etwa im Zweckartikel 1, Abs. 2 RPG, die abstrakten Ziele der lit. a, b und f mit den konkreteren Zielen in lit. c und d.
228 Die Verfasser der Perspektivstudien klagen über diese Tatsache; Schlußbericht, a. a. O., S. 122; vgl. auch Botschaft zum RPG, BBl 1972 I, S. 1472.
229 Raimund Germann, Richtlinien der Regierungspolitik, a. a. O. S. 72/73; ders., Politische Innovation und Verfassungsreform, a. a. O. S. 178.
230 Vgl. auch Walter Pfister, a. a. O. S. 343.
231 Raimund Germann, Richtlinien der Regierungspolitik, a. a. O. S. 75, unter Be-

rufung auf Heinrich Flohr; vgl. auch Germanns Ausführungen zur Darstellung der Raumplanung in den Richtlinien, a. a. O. S. 72.

232 IHG Art. 3, 14 (AS 1975 I, S. 392 ff.); WEFG Art. 12 (AS 1974 I, S. 498 ff.).

233 Vgl. auch Walter Wittmann, Ziele und Zielkonflikte in der schweizerischen Wirtschaftspolitik, in: WuR 1975, S. 143 ff., 149.

234 In den Anhängen zum Rechenschaftsbericht des Bundesrates über den Vollzug der Richtlinien 1971–1975 sind die erledigten und unerledigten Vorhaben aufgeführt. Die Zahl der unerledigten Vorhaben übersteigt diejenigen der erledigten leicht! (BBl 1975 I, S. 1720 ff.).

235 Walter Wittmann, a. a. O. S. 157, erwartet keine «entscheidende Verbesserung».

236 BBl 1968 I, S. 1241.

237 BBl 1971 I, S. 1080 ff.

238 So könnte z. B. in den Richtlinien 1971–1975 dargestellt werden, welche finanziellen Leistungen der Staat erbringen muß, um das konkrete Ziel des Bundesrates zu erreichen, den schweizerischen Entwicklungsbeitrag im Jahresdurchschnitt auf 1 % des Bruttosozialproduktes zu bringen (BBl 1972 I, S. 1043).

239 Botschaft zum RPG, BBl 1972 I, S. 1500 ff.; Botschaft zum IHG, BBl 1973 I, S. 1624 ff.; vgl. jetzt auch GVG Art. 43, Abs. 2, und den Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz in BBl 1973 II, S. 822 ff., 832/833.

240 Richtlinien 1968–1971, BBl 1968 I, S. 1205; Schlußbericht der Perspektivstudien, a. a. O. S. 4/5; Gesamtverteidigungskonzeption, BBl 1973 II, S. 115.

241 Sowohl der Hauptbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung (S. 28 ff.) wie die Botschaft zum RPG (S. 1479) enthalten einen Abschnitt über planerische Begriffe. Auch die Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekommission hat den Auftrag, zunächst ein Begriffssystem aufzustellen.

242 V CK-73, Raumordnungskonzept Schweiz gemäß den Randbedingungen der Chefbeamtenkonferenz, a. a. O.

243 BBl 1972 I, S. 1479 ff.

244 Raumplanung Schweiz, Hauptbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, S. 29.

245 BBl 1972 I, S. 1458; vgl. auch Hauptbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung, a. a. O. S. 31.

246 Vgl. dazu Jean-François Aubert/Ricardo Jagmetti, Die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfes vom 14. Oktober 1970 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, in: WuR 1971, S. 132 ff., 146/147. Die Schlußfolgerung der Gutachter unterstreicht die Schwierigkeit einer klaren Abgrenzung: «Das Bundesgesetz über die Raumplanung wird daher nur Vorschriften mit hohem Abstrahierungsgrad enthalten dürfen und nicht neben solchen auch Detailvorschriften.»

247 Zur Vollständigkeit der Planungsprozesse vgl. oben Kap. III., Ziff. 3.2.

248 Walter Wittmann, a. a. O. S. 156, rügt mit Recht die Unvollständigkeit des wirtschaftspolitischen Zielkataloges in den Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975.

249 Vgl. das detaillierte Organigramm des Stabes GVK-CH im Anhang 6 sowie die Zusammenstellung der wichtigsten vom Stab GVK-CH an Dritte erteilte Aufträge 1971–1973 im Anhang 10 des ersten Zwischenberichtes, a. a. O.; die 1974 erteilten Aufträge sind im Anhang 2 des zweiten Zwischenberichtes publiziert.

250 Hier muß immerhin auf die beabsichtigte Reform der Bundesverwaltungsorganisation hingewiesen werden. Vgl. Botschaft des Bundesrates über die Reorganisation der Bundesverwaltung, BBl 1975 I, S. 1453 ff., 1552, 1555 (Art. 39 und 53 des Entwurfes).

251 Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 6.

252 Die Zusammensetzung der Gesamtverkehrskommission ist publiziert im Anhang

des ersten Zwischenberichtes, a. a. O. (zur Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung vgl. auch S. 7/8), diejenige der Gesamtenergiekommission in BBl 1974 II, S. 793.

253 BBl 1973 I, S. 1591.

254 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 1.

255 Vgl. Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 5/6.

256 Der BRB vom 10. 1. 1972 ist im Anhang 1 des ersten Zwischenberichtes, a. a. O., publiziert.

257 Vgl. die Verfügung des EVED über die eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption vom 23. 10. 1974, nicht publiziert.

258 Vgl. die Liste der Mitglieder im Eidgenössischen Staatskalender.

259 Vgl. Bericht des EVD zuhanden des Bundesrates über das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet, a. a. O.

260 Vgl. den BRB vom 2. 7. 1969, der Zusammensetzung und Auftrag der Arbeitsgruppe festlegt, publiziert im Anhang zum Hauptbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, o. O., Dezember 1970, S. 3 ff.

261 Anhang zum Hauptbericht der Arbeitsgruppe, a. a. O. S. 13.

262 Vgl. VVO zum BB über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, Art. 10, Abs. 2 (SR 700.1).

263 Die genaue Zusammensetzung der Gesprächsgruppe ist nicht publiziert und wurde mir auch nicht bekanntgegeben.

264 Die staatsrechtliche und politologische Literatur hat sich wiederholt mit diesem Phänomen befaßt. Vgl. statt vieler: Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, a. a. O.; ders., Reform des Bundesstaates, a. a. O., insbesondere S. 48–64; Kurt Eichenberger, Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, a. a. O.; Hans Huber, Staat und Verbände, a. a. O.; zuletzt Luzius Wildhaber, Vertrag und Gesetz – Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht, ZSR 94 I (1975), S. 113 ff., 133 ff. (mit zahlreichen Verweisen).

265 11 von 62 Mitgliedern in der Gesamtverkehrskommission, 1 Mitglied in der elfköpfigen Gesamtenergiekommission.

266 Vgl. BB über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, Art. 5, Abs. 2 (SR 700), und VVO dazu, Art. 10, Abs. 2 (SR 700.1).

267 Leitbild CK-73, a. a. O.

268 Vgl. oben Kap. II., Ziff. 1.7.

269 Leonhard Neidhart, Reform des Bundesstaates, a. a. O. S. 105–108.

270 Fritz Scharpf, Demokratietheorie, a. a. O. S. 49.

271 Vgl. oben Kap. III., Ziff. 3.4.4.

ZWEITER TEIL

IV. Aufgaben des Parlamentes in Verfassung und Wirklichkeit

1 Vgl. Kurt Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, Bern 1949; Gerhard Schmid, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 99, Basel 1971.

2 Walther Burckhardt, Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 639, bezeichnet die Gesetzgebung als «höchstes Attribut der Staatsgewalt».

3 Zitiert bei W. Burckhardt, a. a. O. S. 663.

4 Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 67.
5 Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 191 ff.
6 Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.
7 Eine einläßliche Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens findet sich in den Referaten zum Schweiz. Juristentag 1974, insbesondere in den Beiträgen von Jacques-Michel Grossen: Les travaux préliminaires de législation, und Walter Buser: Die Organisation der Rechtssetzung, in: Probleme der Rechtssetzung, ZSR 93 I (1974), S. 349–376 (Grossen), S. 377–456 (Buser); außerdem: Kurt Eichenberger, Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, ZSR 73 (1954), S. 1a ff.
8 Walter Buser, a. a. O. S. 413–416.
9 Zuletzt in der Volksabstimmung vom 22. 10. 1961, vgl. Walter Buser, a. a. O. S. 385/386.
10 Wird die Gesetzgebung durch eine parlamentarische Initiative in Gang gesetzt, erarbeitet eine parlamentarische Kommission den Entwurf (GVG Art. 21 quinquies).
11 Vgl. statt vieler: Max Flückiger, Das Anhörungsrecht der Kantone und Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Bern 1968.
12 Das Vernehmlassungsverfahren ist in den Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung rechtlich geregelt (BRB vom 6. 5. 1970, BBl 1970 I, S. 993 ff.). In der Praxis gehen die Bundesbehören jedoch, insbesondere was die Anhörung der zuständigen Organisationen angeht (Art. 12, Abs. 1), über die Vorschriften der Richtlinien hinaus.
Zum mißglückten Versuch, die wirtschaftlichen Organisationen nicht in das Vernehmlassungsverfahren über den Fragenkatalog der Kommission Wahlen (Totalrevision der BV) einzubeziehen, vgl. Raimund E. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, a. a. O. S. 71–77.
13 Gestützt auf Art. 85, Ziff. 4, Abs. 2 sind durch die Bundesgesetzgebung der Bundesversammlung noch einige weitere Wahlbefugnisse übertragen worden, etwa die Wahl eines außerordentlichen Militärgerichtes (Art. 21 MStGO).
14 Vgl. dazu unten Kap. IV., Ziff. 5.2.
15 Vgl. Walther Burckhardt, a. a. O. S. 744–746.
16 BB vom 9. 3. 1972 über die Parlamentsdienste (SR 172.210.161), Art. 1, Abs. 2.
17 BBl 1975 I, S. 552; vgl. auch Art. 37 E VwOG.
18 Botschaft des Bundesrates über die Reorganisation der Bundesverwaltung, BBl 1975 I, S. 1453 ff., 1527; vgl. die Kritik Raimund Germanns an der «Aufwertung» der Bundeskanzlei, Raimund E. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, a. a. O. S. 172–177.
19 Selbstverständlich sind daneben noch weitere institutionelle Maßnahmen nötig, um die Partizipation des Parlamentes an der politischen Planung zu gewährleisten; vgl. unten Kap. VII.
20 Für den Voranschlag und die Staatsrechnung gemäß Art. 102, Abs. 1, Ziff. 14 BV, für die übrigen Finanzbeschlüsse gemäß Art. 102, Abs. 1, Ziff. 4 BV.
21 Vgl. Jean François Aubert, Traité de Droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, S. 492, Nr. 1356; vgl. als Beispiele: Staatsrechnung 1973: BBl 1974 II, 175 Budget 1975: BBl 1974 II, 1531; 1534; BBl 1975 I, 603.
22 Jean François Aubert, Traité, a. a. O. S. 486/487, Nr. 1340.
23 Näheres vgl. unten Kap. IV., Ziff. 3.4.
24 FHG Art. 23–28.
25 FHG Art. 23, Abs. 4.
26 Vgl. etwa den BB vom 4. 6. 1975 über Rahmenkredite für den Wohnungsbau und die Regional- und Ortsplanung, AS 1975, S. 1086 ff.

27 Vgl. zuletzt BB vom 8. 6. 1971 über die Aufnahme von Bundesanleihen, BBl 1971 I, S. 1499.
28 Wir möchten hier nicht auf die finanzwissenschaftliche Diskussion eingehen, ob das in der Schweiz übliche, einjährige Budget durch ein Zweijahresbudget abgelöst werden sollte. Vgl. dazu René L. Frey, Möglichkeiten der Verbesserung der Budgetierung im Bund, in: WuR 1973, S. 129 ff.
29 J. F. Aubert, a. a. O. S. 491, Nr. 1354/1355.
30 J. F. Aubert, a. a. O. S. 492, Nr. 1356.
31 So Walther Burckhardt, a. a. O. S. 686.
32 Richard Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: ZSR 85, S. 165 ff., 299; einläßlich, auch unter Bezug auf die moderne Finanzwissenschaft: Heinrich Koller, Budget und Norm, in: Festgabe zum Schweiz. Juristentag, Basel/Stuttgart 1973, S. 89–112, 91/92, und durchgehend; vgl. auch Ulrich Höch, Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft, Basel 1950, S. 18 ff.
33 Richard Bäumlin, a. a. O. S. 299 ff., 301.
34 Ulrich Höch, a. a. O. S. 21; vgl. auch FHG Art. 24 (SR 611.0).
35 Worauf auch R. Bäumlin, a. a. O. S. 300, und Heinrich Koller, a. a. O. S. 99, hinweisen.
36 Vgl. Heinrich Koller, a. a. O. S. 107.
37 Vgl. auch J. F. Aubert, a. a. O. S. 491, Nr. 1355, und Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S.116.
38 FHG Art. 8.
39 Dazu Kurt Eichenberger, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: SJZ 1965, S. 269–273, 285–291, 270/271.
40 FHG Art. 16.
41 Vgl. J. F. Aubert, a. a. O. S. 493/494, Nr. 1361/63.
42 Dazu generell: Hans Lang, Die Eidgenössische Finanzkontrolle, Entwicklung, Organisation und Funktionen, St. Gallen 1958.
43 Diese Doppelstellung soll sich nicht nachteilig auswirken: Richard Bäumlin, a. a. O. S. 306, und Alex Oberholzer, Die Stellung der Finanzkontrollorgane in der Schweiz, in: Verwaltungspraxis 1970, S. 269 ff.
44 BG über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. 6. 1967 (SR 614.0), Art. 1, 2, 14, 15, 18.
45 FHG Art. 29 und 30.
46 Botschaft des Bundesrates zum FHG, BBl 1968 I, S. 501.
47 FHG Art. 29, Abs. 2; vgl. auch BG vom 4. 10. 1974 über Maßnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, Art. 1, Abs. 2, lit. d.
48 BBl 1968 I, S. 501.
49 J. F. Aubert, a. a. O. S. 495 ff., Nr. 1365; Walther Burckhardt, a. a. O. S. 695.
50 So insbesondere Richard Bäumlin, a. a. O. S. 244 ff., 247 und durchgehend; ähnlich Kurt Eichenberger, Kontrolle, a. a. O.
51 Richard Bäumlin, a. a. O. S. 250 ff.
52 Richard Bäumlin, a. a. O. S. 259 ff.
53 So Max Imboden in der Diskussion am Schweiz. Juristentag, ZSR 85 (1966), S. 602.
54 Richard Bäumlin, a. a. O. S. 138, und in der Diskussion, a. a. O. S. 574; ähnlich Kurt Eichenberger, Kontrolle, a. a. O. S. 269/270.
55 Vgl. J. F. Aubert, a. a. O. S. 496, Nr. 1367.
56 Die SBB und die Eidg. Alkoholverwaltung erstellen einen eigenen Geschäftsbericht.
57 J. F. Aubert, a. a. O. S. 497, Nr. 1371.

58 Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 276/277.
59 Vgl. etwa zum Akteneinsichtsrecht Art. 47 quater, Abs. 1 und 2 mit Art. 50, Abs. 6 GVG.
60 BBl 1966 I, 213 ff., 258/259.
61 AS 1955, S. 263.
62 Vgl. auch die Motion der Finanzkommission des Nationalrates vom 2. 12. 1970 (Amtl. Bull. NR 1971, S. 206 ff., StR 1971, S. 298/299.
63 Diese Hinweise verdanke ich dem Direktor der ZOB, Dr. Hans Kurt Oppliger; vgl. auch die einleitenden Bemerkungen des Präsidenten der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission bei der Behandlung des Geschäftsberichtes 1973, Amtl. Bull. NR 1974, S. 496/497.
64 Vgl. Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 29, Abs. 2 (SR 171.13), Gesch. Regl. StR, Art. 25, Abs. 2 (SR 171.14).
65 AS 1972 II, 2422.
66 Vgl. z. B. den 4. Bericht des Bundesrates vom 27. 1. 1975, BBl 1975 I, 535.
67 BBl 1969 I, S. 1449 ff.; 1972 I, S. 1 ff.
68 So in den Richtlinien 1968–1971, BBl 1968 I, 1206.
69 Zitiert bei: Raimund E. Germann, Richtlinien der Regierungspolitik, a. a. O. S. 76.
70 Geschäftsreglement des Nationalrates vom 4. 10. 1974 (SR 171.13), Art. 30; vgl. auch Geschäftsreglement des Ständerates vom 16. 9. 1975 (SR 171.14), Art. 32.
71 Erwin Akeret, Regierung und Regierungsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft, o. O. 1941, S. 8; Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 24/25.
72 Kurt Eichenberger, Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz, BJM 1965, S. 161–180, 175.
73 Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festgabe für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253–301, 268.
74 Vgl. Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 107/108; Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, a. a. O. S. 286–289; Fleiner/Giacometti, Schweiz. Bundesstaatrecht, Zürich 1949, S. 522–539.
75 Darauf weist schon Lorenz von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl., Stuttgart 1887, I. Teil, S. 94, hin; vgl. auch Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 108, und Gerhard Schmid, a. a. O. S. 32.
76 Vgl. Erwin Akeret, a. a. O. S. 10; Kurt Eichenberger, Staatsreformen, a. a. O. S. 175.
77 Erwin Akeret, a. a. O. S. 9; Kurt Eichenberger, Staatsreformen, a. a. O. S. 175; Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, a. a. O. S. 268.
78 Kurt Eichenberger, Staatsreformen, a. a. O. S. 176; Erwin Akeret, a. a. O. S. 10.
79 Kurt Eichenberger, Staatsreformen, a. a. O. S. 176.
80 Erwin Akeret, a. a. O. S. 9/10; Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, a. a. O. S. 268; ders.: Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend, Tübingen 1962, S. 225–260, 260.
81 Erwin Akeret, a. a. O. S. 10; vgl. auch Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, a. a. O. S. 275/276.
82 Vgl. Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, a. a. O. S. 287; Kurt Eichenberger, Oberste Gewalt, a. a. O. S. 107.
83 Vgl. Peter Saladin, Unerfüllte Bundesverfassung, a. a. O. S. 333/334.
84 Richard Bäumlin, Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung, a. a. O. S. 244 ff.
85 Ernst Friesenhahn verdanken wir die treffende Formulierung, daß die Staatsleitung Regierung und Parlament «gewissermaßen zur gesamten Hand» zusteht,

E. Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9 ff., 38.

86 Vgl. oben Kap. II., Ziff. 1.7.

87 Kurt Eichenberger, Staatsreformen, a. a. O. S. 177; Gerhard Schmid, a. a. O. S. 33. U. E. wird hier die Rolle des Bundesrates überschätzt. Der Funktionsverlust des Parlamentes wird zu sehr mit einer Stärkung des Bundesrates und der Verwaltung erklärt, und die Bedeutung der organisierten Interessen wird vernachlässigt.

DRITTER TEIL

V. Partizipation des Parlamentes an den bisherigen politischen Planungen

1 Postulat Allgöwer vom 8. 10. 1964, Wortlaut in: Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Herbstsession 1964, S. 14/15.

2 Motion Brosi vom 21. 6. 1966 und Danioth vom 23. 6. 1966, Wortlaut der identischen Motionen bei Hans Flückiger, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept, a. a. O. S. 28/29.

3 Postulat Letsch vom 6. 6. 1972, Wortlaut, Begründung und bundesrätliche Stellungnahme in Amtl. Bull. NR 1972, S. 1800–1802.

4 Motion Borel vom 18. 12. 1964, Wortlaut in: Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Wintersession 1964, S. 37.

5 Motion Schürmann vom 1. 3. 1967, Wortlaut in: Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrssession 1967, S. 26.

6 Vgl. unten Kap. VI., Ziff. 4.1.

7 Vgl. E RPG Art. 1, Abs. 2 und Art. 79, Abs. 2 (BBl 1972 I, S. 1535, 1555) mit RPG Art. 1, Abs. 2.

8 Leitbild CK-73, a. a. O. S. 20.

9 Erst 1971 ist das Parlament dazu übergegangen, sämtliche Verhandlungen im Amtl. Bull. publizieren zu lassen. Früher mußte die Publikation durch einen Parlamentarier beantragt und vom Rat bewilligt werden. Bei den Motionen und Postulaten der Jahre 1964–1970 kann deshalb vielfach nur der in der Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung veröffentlichte Text und nicht auch die Begründung, Diskussion und Beantwortung des Vorstoßes berücksichtigt werden.

10 Motion Borel, a. a. O.

11 Postulat (Arnold-) Hubacher vom 17. 12. 1970 (als Motion eingereicht), Amtl. Bull. NR 1972, S. 2065 ff.

12 Motion Vincenz vom 6. 3. 1969 (teilweise in ein Postulat umgewandelt), Amtl. Bull. NR 1970, S. 286 ff.

13 Postulat Bodenmann vom 9. 12. 1968 (als Motion eingereicht), Amtl. Bull. StR 1970, S. 286 ff.

14 Postulat Wyer, Amtl. Bull. NR 1972, S. 2141 ff.

15 Postulat Uchtenhagen, Amtl. Bull. NR 1973, S. 261 ff.

16 Motion Fischer, Amtl. Bull. NR 1973, S. 1026 ff.

17 Motion Jäger, Amtl. Bull. NR 1972, S. 2119 ff.

18 Amtl. Bull. StR 1972, S. 187.

19 Vgl. auch die Auffassung des Bundesrates zur Beteiligung des Parlamentes an der Erarbeitung der Richtlinien der Regierungspolitik.

20 Von den folgenden Gedanken müssen wir die Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekonzeption ausnehmen, da diese beiden Planungen noch zu wenig entwickelt sind.

21 BBl 1972 I, S. 1028 ff.; es ist anzunehmen, daß die unterdessen vollständigen Perspektivstudien in den Richtlinien 1975–1979 dargestellt werden.
22 Amtl. Bull. NR 1974, S. 802; StR 1973, S. 725.
23 Richtlinien 1968–1971: Amtl. Bull. NR 1968, S. 314, StR 1968, S. 184; Richtlinien 1971–1975: Amtl. Bull. NR 1972, S. 654, StR 1972, S. 272.
24 Amtl. Bull. NR 1972, S. 534.
25 GVG Art. 45 bis, Abs. 2; 45 ter, Abs. 2 (SR 171.11).
26 Richtlinien 1968–1971, BBl 1968 I, S. 1205/1206; Richtlinien 1971–1975, BBl 1972 I, S. 1026/1027; Einleitung zum Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik, BBl 1973 II, S. 112; Leo Schürmann, Richtlinien der Politik des Schweizerischen Bundesrates, in: ZBl 69 (1968), S. 407 ff., 410. Wir teilen diese Auffassung nicht, vgl. oben Kap. IV., Ziff. 5, und unten Kap. VII.
27 Vgl. Kurt Eichenberger, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, a. a. O. S. 285.
28 Gunter Kisker in der Diskussion am 50. Deutschen Juristentag 1974, a. a. O. S. J 129/130.
29 Wir beziehen uns auf das im 1. Zwischenbericht der Gesamtverkehrskommission, a. a. O., publizierte Verzeichnis.

VI. Mögliche Formen der Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen

1 Methodisch folgen wir Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 445/446, und Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 80/81. Diese beiden Autoren fassen die Vorschläge der deutschen Literatur in Grundtypen zusammen. Unsere fünf Varianten schöpfen wir einerseits aus den Formen parlamentarischer Mitwirkung an den bisherigen politischen Planungen in der Schweiz, andererseits aus denkbaren Alternativen, die sich teilweise an deutsche Vorschläge anlehnen. In der schweizerischen Literatur wird die Beteiligung des Parlamentes an politischen Planungen noch nicht diskutiert. Einzig in einem Arbeitspapier der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesverfassung (Wilhelm Hill, Möglichkeiten künftiger Gestaltung der Planung beim Bund, BV/SC III/M 1, vom 1. April 1975, S. 40/41) finden wir kurz sechs Varianten parlamentarischer Beteiligung skizziert. Die Differenzierung erfolgt allerdings nicht nach einheitlichen Kriterien.
2 Darauf weist Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 448, hin.
3 Nationalrat Leo Schürmann, in: Amtl. Bull. NR 1972, S. 532/533.
4 Die folgenden Literaturhinweise sind nicht durchwegs vergleichbar, da sie teilweise von verschiedenen Begriffen der Planungsinitiative ausgehen. Außerdem beziehen sie sich auf das deutsche Verfassungs- und Regierungssystem und sind daher nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in der Schweiz übertragbar.
5 Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 444/445, 454.
6 Dieter Aderhold, a. a. O. S. 274; Horst Harnischfeger, a. a. O. S. 114.
7 Dieter Grimm, a. a. O. S. 524; Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 82/83.
8 Dieter Grimm, a. a. O. S. 524.
9 Horst Harnischfeger, a. a. O. S. 118 ff.; Dieter Grimm, a. a. O. S. 524; Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 449; Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 90 ff.
10 Dieter Grimm, a. a. O. S. 525.
11 Vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O. S. 449.
12 Vgl. Ernst Friesenhahn, a. a. O. S. 31/32.

13 Ob und wieweit es angebracht wäre, die Diskussion in der parlamentarischen Kommission der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, kann hier nicht untersucht werden.

14 Dieter Grimm, a. a. O. S. 524.

15 Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 29; vgl. auch Geschäftsreglement des Ständerates, Art. 25, Abs. 1.

16 Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 29, Abs. 2.

17 Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 30, 34.

18 Geschäftsverkehrsgesetz, Art. 21 quinquies und septies; Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 26.

19 Vgl. Max Imboden und Klaus Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: VVDStRL 18 (1960); Peter Balscheit, Die Rechtsnatur des Planes, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 89, 1969.

20 Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 49/50.

21 GVG Art. 5–8; vgl. Jean François Aubert, a. a. O. S. 477 ff. In der Folge verstehen wir unter dem Begriff Gesetz alle Rechtssätze und differenzieren nur noch zwischen Gesetz und einfachem Bundesbeschluß.

22 Wenn das Parlament lediglich die Möglichkeit hat, die Planung zur Kenntnis zu nehmen (Diskussionsvariante), ist eine formelle Beschlußfassung nicht nötig.

23 Wilfried Schaumann, a. a. O. S. 324–328, 327.

24 Wilfried Schaumann stellt fest, daß Art. 5 GVG nicht verlangt, daß ein Bundesgesetz notwendig generell-abstrakte Normen enthalten muß. Vgl. auch Jean François Aubert, Traité, a. a. O. S. 478, Nr. 1312.

25 Wir können das Problem der Partizipation des Volkes an politischen Planungen nicht näher ausführen.

26 Auch Wilfried Schaumann, a. a. O. S. 332, erkennt die Problematik des Referendums. Seine Sorge geht jedoch dahin, eine Überforderung des Stimmbürgers zu vermeiden. Er postuliert deshalb, wenn auch mit Bedenken, das Parlament selbst darüber entscheiden zu lassen, ob ein Planungsbeschluß dem Referendum zu unterstellen sei. Dieser Vorschlag würde unserem Anliegen entgegenkommen, den Einfluß der Verbände auf das Planungsverfahren zu mindern.

27 Julius Seeger, zitiert bei Fritz Ossenbühl, a. a. O. S. B 97.

28 Vgl. Wilfried Schaumann, a. a. O. S. 325, mit Verweisen auf die Diskussion um das «Maßnahmegesetz» in der BRD.

29 Peter Noll, Gesetzgebungslehre, a. a. O. S. 73.

30 Kurt Eichenberger, Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, a. a. O. S. 18/19; Peter Noll, a. a. O. S. 58–62; bezüglich der Verfassung: Peter Saladin, Unerfüllte Bundesverfassung, a. a. O. S. 313–315.

31 Peter Noll, a. a. O. S. 72–163. Die von Noll vorgeschlagene Struktur des Gesetzgebungsprozesses – Problemimpuls, Problemdefinition, Entwurf von Zielvorstellungen, Tatsachenanalyse, Analyse der Bindungen der Gesetzgebung (Randbedingungen), Entwurf von Alternativen, Kritik der Entwürfe, Nachkontrolle, Korrektur – entspricht weitgehend den oben dargestellten Phasen des Planungsprozesses.
Ein ähnliches Verfahren postuliert Peter Saladin für die Verfassungsgebung. Er fordert eine systematische Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen «Umwelt», die Konstruktion politischer Modelle sowie eine Suche nach «Leitideen der Schweiz von morgen» (Peter Saladin, Die Kunst der Verfassungserneuerung, a. a. O. S. 277–290).

32 Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971, S. 328 ff.; Jörg P. Müller, a. a. O. S. 801/802. In der Schweiz könnten neben dem Raumplanungsgesetz etwa das Investitionshilfegesetz, das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

und das in einem ersten Entwurf vorliegende Umweltschutzgesetz als Planungsgesetze bezeichnet werden.

33 Vgl. Hans Schmid, Finanzplanung (Arbeitspapier der Expertenkommission für die Totalrevision der BV vom 14. 4. 1975, BV/SC III/M 1, S. 32): Hans Schmid verlangt, daß das Parlament zu den Richtlinien der Regierungspolitik bzw. zur Finanzplanung in einem einfachen Bundesbeschluß Stellung nimmt, ohne diese Rechtsform allerdings zu begründen.

34 Ernst Forsthoff, Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III, S. 21 ff., 23; Konrad Huber, Rechtsgesetz und Maßnahmegesetz, Berlin 1963, S. 88–92.

35 Joseph H. Kaiser, Referat am 50. Deutschen Juristentag, a. a. O. S. J 12, 23 (These 6).

36 Wilfried Schaumann, a. a. O. S. 328–330.

37 Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages, a. a. O., insbesondere S. J 127.

38 Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages, a. a. O. S. J 126 ff.

39 Gesetzgebungslehre, a. a. O.

40 Da damit zu rechnen ist, daß der Staat auf immer mehr Gebieten planend tätig wird, ist es nötig, die Grundzüge des Planungsverfahrens gesetzlich zu regeln. Wenn sich die Überzeugung durchsetzt, daß die Planung auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden soll, könnte das Planungsverfahren auch im Rahmen einer Gesetzgebungsprozeßordnung geregelt werden, die von Peter Noll mit guten Gründen gefordert wird (Gesetzgebungslehre, a. a. O. S. 45). Außerdem stellt sich natürlich die Frage, ob nicht gewisse Grundsätze in der Verfassung zu verankern sind; dazu unten Kap. VII., Ziff. 3.

VIERTER TEIL

VII. Von den Regierungsrichtlinien des Bundesrates zur Regierungsplanung durch Parlament und Bundesrat

1 Vgl. oben Kap. III., Ziff. 2.2 und 3.

2 Dieses Argument wird von Dieter Grimm, a. a. O. S. 524, zu Recht betont.

3 Vgl. Rechenschaftsbericht über die Richtlinien 1971–1975, BBl 1975 I, S. 1716; Bericht des Bundesrates vom 3. 3. 1975 über seine Geschäftsführung im Jahre 1974, S. 1.

4 Wir folgen damit der vierten oben dargestellten Variante, der sogenannten Entscheidungsvariante.

5 Etwa aus den zahlreichen Gesetzes- oder Verfassungsrevisionen, die in Aussicht gestellt werden: vgl. Anhang 1 und 2 der Richtlinien 1971–1975, a. a. O. S. 1082 ff.

6 Wir nehmen damit eine Anregung Peter Nolls auf, a. a. O. S. 74/75; vgl. auch den Hinweis auf die Gesetzgebungsplanung in den USA bei Kurt Eichenberger, Rechtssetzungsverfahren, a. a. O. S. 101 a.

7 Erich Gruner, Regierung und Opposition, a. a. O. S. 57. Das von Gruner postulierte Regierungsprogramm soll allerdings von den Parteien ausgearbeitet werden.

8 Vgl. Erich Gruner, Regierung und Opposition, a. a. O. S. 61.

9 Leider besteht gerade unter den Parlamentariern eine starke Abneigung gegen den bloßen Gedanken des Berufsparlamentes. So hat sich der Ständerat geweigert, eine Motion des Nationalrates zu überweisen, die vom Bundesrat eine

Untersuchung über die Vor- und Nachteile des Berufsparlamentes verlangte (Amtl. Bull. StR 1973, S. 437 ff., 464).

10 Vgl. Peter Saladin, Unerfüllte Bundesverfassung? a. a. O. S. 334. Auch die politischen Sektoralplanungen sind mit Ausnahme der Raumplanung in der Verfassung nicht verankert.

11 Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV (Arbeitsgruppe Wahlen) hat sich in ihrem Fragenkatalog auch nach der «Planung der Staatstätigkeit» erkundigt. Die Antworten der befragten Instanzen sind wenig ergiebig, da sie sich mit vagen und knappen Hinweisen begnügen. Dieses Resultat mag teilweise durch die enge Formulierung der Frage begründet sein (Frage 4.2 des Fragenkataloges publiziert in Bd. 1 der Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe, Bern 1969/1970, S. 16–22).

12 Diese These wurde durch unsere Untersuchung der bisherigen Ansätze zu politischen Planungen in der Schweiz bestätigt, besonders deutlich etwa beim gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet.

13 Jörg P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung, a. a. O. S. 791. Auch der Schlußbericht der Arbeitsgruppe Wahlen spricht sich für eine Verankerung der Planung in der Bundesverfassung aus, Schlußbericht, a. a. O. S. 576; die Autoren der beiden vor der Expertenkommission für die Totalrevision der BV gehaltenen Referate sind verschiedener Auffassung: Hans Schmid befürwortet die Verankerung der (Finanz-) Planung (a. a. O. S. 33/34), Wilhelm Hill wendet sich dagegen, Planungsgegenstände oder -kompetenzen verfassungsrechtlich zu normieren, da die Planungskompetenz in jeder Regelungskompetenz enthalten sei (a. a. O. S. 49/50).

14 Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV, Arbeitspapiere I, Bern 1974; II, 1975.
Es ist anzunehmen, daß die Arbeitspapiere bald durch einen definitiven Vorschlag der Expertenkommission überholt werden. Dennoch rechtfertigt es sich, sie hier darzustellen, da sie typische Varianten parlamentarischer Partizipation wiedergeben.

15 Nr. 3.2.5.1, Arbeitspapiere I, S. 87. Die politische Gesamtplanung wird wesentlich durch die folgenden drei im Katalog der Regierungsobliegenheiten aufgeführten Teilzuständigkeiten gebildet (Nr. 3.2.5.2, Ziff. 1–3, Arbeitspapiere I, S. 88): «Er bezeichnet die grundlegenden Ziele und Mittel staatlichen Handelns»; «er plant die staatlichen Aktivitäten auf kurze, mittlere und lange Frist und sorgt für die Verwirklichung der Pläne; er beobachtet die für den Bund bedeutsamen Entwicklungen in Staat und Gesellschaft des In- und Auslandes, trifft die angemessenen Vorkehren und ergreift die erforderlichen Initiativen gegenüber der Bundesversammlung oder anderen Trägern staatlicher Zuständigkeiten.»

16 Nr. 3.1.3.2, Ziff. 4, Arbeitspapiere I, S. 81: «Sie behandelt die grundlegenden Pläne staatlicher Aktivitäten und genehmigt die staatlichen Wirtschaftspläne.»

17 Art. 46, Ziff. 2, Arbeitspapiere I, S. 150.

18 Art. 64, Ziff. 1 und 65, Abs. 1, Arbeitspapiere I, S. 154.

19 Art. 15, Abs. 3, Ziff. 1, 5 und 6, Arbeitspapiere II, S. 12.

20 Art. 16, Ziff. 3, 8 und 9, Arbeitspapiere II, S. 13/14.

21 Auch Walter Pfister, a. a. O. S. 347, verlangt einen «zentralen Planungsdatenspeicher».

22 Vgl. Gerhard Kocher/Bruno Fritsch, Zukunftsforschung in der Schweiz, Staat und Politik, 10, Bern 1970.

23 Vgl. dazu das jüngste Forschungsvorhaben des ORL-Institutes der ETHZ: Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz (B. Ern, B. Hotz,

B. Latzel, W. Linder, H. Werder, Überblick über den Stand des Vorprojektes, Zürich Juli 1975).

24 Dieser Vorschlag ist ansatzweise bereits in den Richtlinien 1971–1975 verwirklicht.

25 Dies fordert auch Leo Schürmann, Auswirkungen, a. a. O. S. 6.

26 Es ist übrigens nicht zwingend, daß der Bundespräsident die Richtlinien vor dem Parlament allein zu vertreten hat. Dem Kollegialprinzip wäre kein Abbruch getan, wenn der Bundespräsident sich auf die Darstellung der langfristigen, allgemeinen Regierungsplanung beschränkte und die konkreteren einzelnen Richtlinien vom jeweils zuständigen Departementschef erläutert würden.

27 Der Entwurf zum VwOG überläßt die Organisation der Bundeskanzlei dem Bundesrat (Art. 38; BBl 1975 I, S. 1552).

28 Es wäre zweckmäßig, diese Stelle im Rahmen der hängigen Reorganisation der Bundesverwaltung in die Generalsekretariate der Departemente einzugliedern; vgl. E VwOG Art. 53.

LITERATURVERZEICHNIS

(Weitere Literatur in den Anmerkungen)

Aderhold, Dieter: Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie, Deutsches Handbuch der Politik, Bd. 7, München/Wien 1973.

Akeret, Erwin: Regierung und Regierungsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Zürich 1940.

Anders, Günther: Was ist Planung? in: Jungk R./Mundt H. J. (Hrsg.), Der Griff nach der Zukunft, Modelle für eine neue Welt, Bd. 1, München/Wien/Basel 1964, S. 47–50.

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung: Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe, Bern 1969/70.

– Schlußbericht der Arbeitsgruppe, Bern 1973 (Schlußbericht Wahlen).

Arbeitsgruppe Perspektivstudien (Oberleitung: Francesco Kneschaurek): Entwicklungsperspektiven der Schweiz. Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, 8 Bde. und Schlußbericht, St. Gallen/Bern 1969–1974.

Arndt, Hans Joachim: Der Plan als Organisationsfigur und die strategische Planung, in: PVS 1968, S. 177–196.

Bäumlin, Richard: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: ZSR 85 II (1966), S. 250 ff.

Becker, Ulrich: Regierungsprogramm und Ressourcenrahmen, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51, Berlin 1972, S. 135 ff.

Bieri, Stephan: Möglichkeiten und Grenzen der politischen Planung in der Schweiz, in: Finanz- und steuerpolitische Mitteilungen, Nr. 19, Mai 1974.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11, 1972, S. 429 ff.

Burckhardt, Walther: Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931.

Buse, Michael J.: Integrierte Systeme staatlicher Planung, in: Planen Bd. 8, Baden-Baden 1974.

Buser, Walter: Die Organisation der Rechtsetzung, in: Probleme der Rechtsetzung, ZSR 93 II (1974), S. 377–456.

Coser, Levis A.: Theorie sozialer Konflikte, Neuwied und Berlin 1972.

Ehmke, Horst: Planung im Regierungsbereich, in: Naschold/Väth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 311 ff.

Eichenberger, Kurt: Die oberste Gewalt im Bunde, Zürich 1949.

– Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, in: ZSR 73 (1954), S. 1 a ff.

– Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für H. Huber, Bern 1961, S. 109–132.

– Die Problematik parlamentarischer Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: SJZ 61 (1965), S. 269/285.

– Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz, in: BJM 1965, S. 161–180.

– Leistungsstaat und Demokratie, Basel 1969.

– Sachkunde und Entscheidungskompetenz in der Staatsleitung, in: Festschrift für H. P. Tschudi, Bern 1973, S. 63 ff.

– Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, in: Probleme der Rechtssetzung, ZSR 93 II(1974), S. 7–27.

Ellwein, Thomas: Politik und Planung, Stuttgart 1968.

– System der Aufgabenplanung und Erfolgskontrolle, in: 1. Bericht zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlageband, Bonn 1969, S. 537 ff.

Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages: Fragen der Verfassungsreform, in: Zur Sache 1/73, Bonn 1973.
Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung: Arbeitspapiere I, 1974; Arbeitspapiere II, 1975.
Faude, Alfred: Politische Planung in der BRD, Vortrag HSG Weiterbildungsstufe «Integrierte Planung der öffentlichen Hand», St. Gallen 1974.
Fischer, Jörg: Das Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politischen Planung in der Schweiz, Diss. Freiburg i. Ue., Reinheim 1975.
Flechtheim, Ossip K.: Futurologie – Der Kampf um die Zukunft, Köln 1970 (gekürzte und überarbeitete Ausgabe, Frankfurt 1972).
Flückiger, Hans: Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970.
Forsthoff, Ernst: Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III, Baden-Baden 1968, S. 21 ff.
– Der Staat der Industriegesellschaft, 2. Aufl., München 1971.
Frey, René L.: Möglichkeiten der Verbesserung der Budgetierung im Bund, in: WuR 1973, S. 129 ff.
Freyer, Hans: Herrschaft und Planung, Hamburg 1933.
Friauf, Karl Heinrich: Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Bundestag, in: 1. Bericht zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlageband, Bonn 1969, S. 607 ff.
Friesenhahn, Ernst: Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9 ff.
Furrer, Christian/Klöti, Ulrich: Unterlagen zur Fallstudie über die Richtlinien für die Regierungstätigkeit des Bundes, Vortrag HSG Weiterbildungsstufe «Integrierte Planung der öffentlichen Hand», St. Gallen 1974.
Germann, Raimund E.: Richtlinien der Regierungspolitik – Fragen zu einer neuen Institution, in: Verwaltungspraxis, 1973, S. 71 ff.
– Politische Innovation und Verfassungsreform, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 3, Bern/Stuttgart 1975.
Grimm, Dieter: Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, in: AöR 97 (1972), S. 489 ff.
Gruner, Erich: Regierung und Opposition im Schweizerischen Bundesstaat, Staat und Politik 7, Bern 1969.
– Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974, in: ZSR 93 I (1974), S. 433–469.
Gygi, Fritz: Wirtschaftsplanung in der Schweiz, in: Planung I, Baden-Baden 1965, S. 169 ff.
– Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung, in: ZSR 89 II (1970), S. 265 ff.
Habermas, Jürgen: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Reich, R. (Hrsg.), Humanität und politische Verantwortung, Festschrift für Hans Barth, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1964, S. 54–73; überarbeitete Fassung in: Habermas, Jürgen, Technik und Wissenschaft als «Ideologie», 6. Aufl., Frankfurt 1973, S. 120–145.
Harnischfeger, Horst: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied/Berlin 1969.
Heller, Hermann: Staatslehre, 4. Aufl., Leiden 1970.
Herzog, Roman: Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL 24 (1966), S. 183 ff.
– Das Demokratieprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 485 ff.
– Regierungsprogramme und Regierungspläne im demokratischen und sozialen

Rechtsstaat, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51, Berlin 1972, S. 37 ff.
– Artikel «Planung» im Evangelischen Staatslexikon, Spalte 1818 ff., 2. Aufl., Stuttgart 1975.
Hesse, Konrad: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Festgabe für R. Smend, Tübingen 1962, S. 71–95; wieder abgedruckt in: Forsthoff, Ernst (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 557–588.
– Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 8. Aufl., Karlsruhe 1975.
Höch, Ulrich: Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft, Basel 1950.
Huber, Hans: Staat und Verbände, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 218, Tübingen 1958; wieder abgedruckt in: Eichenberger K., Bäumlin R., Müller J. P. (Hrsg.), Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze von H. Huber 1950–1970, Bern 1971, S. 361–386.
Hug, Klaus: Regierungsfunktion als Problem der Entscheidungsgewalt, in: Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft NF 355, Zürich 1971.
Imboden, Max: Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: Schriftenreihe «Ruf und Antwort», Bd. 6, Wien 1965; wieder abgedruckt in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge von M. Imboden, Basel 1971, S. 111 ff.
– Helvetisches Malaise, Polis Bd. 20, Zürich 1964; wieder abgedruckt in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge von M. Imboden, Basel 1971, S. 279 ff.
Ipsen, Hans-Peter: Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Planung I, Baden-Baden 1965, S. 35 ff.
Jentzsch, Andreas: Systemanalyse im Regierungsbereich und Reorganisation von Regierung und Verwaltung, in: Planung Perspektiv 2, Freiburg i. Br. 1972, S. 49 ff.
Jochimsen, Reimut: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems der Bundesregierung, in: Ronge V./Schmieg G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 184 ff.
– und v. Peter, Ferdinand: Probleme der Beteiligung des Parlamentes an der ressortübergreifenden Planung, in: Die Neue Gesellschaft, 10/1973, S. 755.
de Jouvenel, Bertrand: Die Kunst der Vorausschau, Politica, Bd. 34, Neuwied 1967.
Jungk, Robert/Mundt, Hans Josef (Hrsg.): Der Griff nach der Zukunft, Modelle für eine neue Welt, Bd. 1, München 1964.
Kägi, Werner: Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für H. Huber, Bern 1961, S. 151 ff.
Kaiser, Joseph H.: Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Planung I, Baden-Baden 1965, S. 11.
– Der Plan als ein Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft, in: Planung II, S. 11–28.
– Referat am 50. Deutschen Juristentag 1974, in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages 1974, Bd. II, S. J 9–24.
Kewenig, Wilhelm: Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1970.
– Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, in: DöV 1973, S. 23 ff.
Klöti, Ulrich: Fragen der Koordination im Bunde, in: Verwaltungspraxis 1975, Nr. 4, S. 15 ff.
Kneschaurek, Francesco: Wandel der wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen, in: WuR 1975, S. 125–142.
Koller, Heinrich: Budget und Norm, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel 1973, S. 89–112.
Krauch, Helmut: Wege und Aufgaben der Systemforschung, in: Krauch, Helmut

(Hrsg.), Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Planung Perspektiv 2, Freiburg i. Br. 1972, S. 27 ff.
Kuttler, Alfred: Raumordnung als Aufgabe des Rechtsstaates, in: Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 211 ff.
Lang, Hans: Die Eidgenössische Finanzkontrolle, Entwicklung, Organisation und Funktionen, St. Gallen 1958.
Laux, Eberhard: Regierungspläne und Verwaltungsorganisation, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51 Berlin 1972, S. 109 ff.
Lehmbruch, Gerhard: Proporzdemokratie, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 335/336, Tübingen 1967.
Leibfried, Stephan/Quilisch, Martin: Planung im Sozialstaat, in: Atomzeitalter, Nr. 10, 1967, S. 552/610.
Leibholz, Gerhard: Regierung und Parlament, in: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967.
Leicht, Robert: Grundgesetz und politische Praxis, München 1974.
Lendi, Martin: Planung und Politik, in: Informationen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, DISP Nr. 35, ORL-Institut, Zürich 1974.
– Schweizerische Raumordnungspolitik, in: Werdende Raumplanung, Schriftenreihe zur ORL-Planung, Nr. 19, Zürich 1974.
– Schweizerische Raumplanung – offene Fragen, in: Informationen zur ORL-Planung, DISP Nr. 36, Zürich 1975.
Linder, Wolf: Probleme geplanter Politik, Vortrag HSG Weiterbildungsstufe: «Integrierte Planung der öffentlichen Hand», Informationen zur ORL-Planung, DISP Nr. 32, Zürich 1974, S. 20–30.
– Die «Planung» der Aufgabenplanung beim Bund, in: Verwaltungspraxis 1975, Nr. 2, S. 9–11.
– und Vetterli, Rolf: Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz, Studienunterlagen des ORL-Institutes, Nr. 22, Zürich 1974.
Lompe, Klaus: Gesellschaftspolitik und Planung, Planung Perspektiv 1, Freiburg i. Br. 1971.
Lohmar, Ulrich: Politische Planung im Parlament, in: Die Neue Gesellschaft, Nr. 4, 1974, S. 309 ff.
Lübbe, Hermann: Zur politischen Theorie der Technokratie, in: Der Staat 1 (1962), S. 19 ff.
Luhmann, Niklas: Komplexität und Demokratie, in: PVS 1969, S. 314 ff.
– Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 17, 1966, S. 271–296; wieder abgedruckt in: Ronge V./Schmieg G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 57 ff.
Mannheim, Karl: Freiheit und geplante Demokratie, Köln 1970.
Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973.
Meier, Alfred: Fallstudie über die Richtlinien für die Regierungstätigkeit des Bundes, Vortrag HSG Weiterbildungsstufe: «Integrierte Planung der öffentlichen Hand», St. Gallen 1974.
– Integrierte Planung – Probleme und Anforderungen, Vortrag HSG Weiterbildungsstufe: «Integrierte Planung der öffentlichen Hand», St. Gallen 1974.
– und Riklin, Alois: Von der Konkordanz zur Koalition, in: Die BV gestern – heute – morgen, ZSR 93 I (1974), S. 507–526.
Meynaud, Jean: Planification et politique, in: Etudes de Science politique, vol. 6, Lausanne 1963.
Moser, Werner: Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, NF 326, Zürich 1969.

Müller, Jörg Paul: Soziale Grundrechte in der Verfassung? in: ZSR 92 II (1973), S. 687 ff.
Naschold, Frieder: Demokratie und Komplexität, in: PVS 1968, S. 494 ff.
– Demokratie wegen Komplexität, in: PVS 1969, S. 326 ff.
– Gesellschaftsreform und politische Planung, in: Naschold F./Väth W., Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 59 ff.
– und Väth, Werner (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1973.
Neidhart, Leonhard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Helvetia politica, Series B, Vol. V, Bern 1970.
– Reform des Bundesstaates, Bern 1970.
– Möglichkeiten und Schranken «politischer Planung» in der Referendumsdemokratie, in: NZZ Nr. 151, 31. 3. 1974, S. 37/38.
Noll, Peter: Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973.
Oberndörfer, Dieter/Lutz/Pietsch/Schmitz: Politische Planung, in: 1. Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlageband, Bonn 1969, S. 314 ff.
Ossenbühl, Fritz: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? (Entwicklungsplanung), in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages 1974, Bd. I (Gutachten), S. B 1–B 205.
Pfister, Walter Ernst: Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 108, Bern/Stuttgart 1974.
Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform: Berichte zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969–1972.
Rechenberg, Hans: Zur Methodik der politischen Planung, in DVBl 1974, S. 221.
Rieger, Hans Christoph: Begriff und Logik der Planung, Wiesbaden 1967.
Rietdorf, Fritz: Referat am 50. Deutschen Juristentag 1974, in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages 1974, Bd. II, S. J 25–54.
Ronge, Volker/Schmieg, Günther (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971.
Rosenstock, Peter: Aktuelle Aspekte der Fortbildung des Schweizerischen Planungsrechtes, in: ZSR 90 I (1971), S. 171.
– Mitbestimmung in der Planung, in: ZBl 74 (1973), S. 99 ff.
Saladin, Peter: Die Kunst der Verfassungserneuerung, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 269–292.
– Unerfüllte Bundesverfassung? in: Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, ZSR 93 I (1974), S. 307–338.
Salin, Edgar: Planung – der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: Plitzko A. (Hrsg.), Planung ohne Planwirtschaft, Basel 1964, S. 2–11.
von Salis, Ulf: Politische Planung als Entscheidungshilfe, in: Die Schweiz, Jahrbuch der NHG 1974, S. 150 ff.
Schambeck, Herbert: Die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Dienste des demokratischen Rechtsstaates, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 293–312.
Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke politischer Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, PVS, Sonderheft 4/1972, S. 168–192.
– Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970.
– Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1 ff.; wieder abgedruckt in: Naschold F./Väth W. (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 167 ff.
– Probleme der politischen Aufgabenplanung, in: Becker U./Thieme W. (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, Heft 2, 3, 1974.

Schaumann, Wilfried: Staatsführung und Gesetzgebung in der Demokratie, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 313–332.
Schelsky, Helmut: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen; Geisteswissenschaft, Bd. 16, Heft 96, Köln/Opladen 1961.
Scheuner, Ulrich: Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festgabe für R. Smend, Göttingen 1952, S. 243 ff.
– Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für R. Smend, Tübingen 1962, S. 225 ff.
– Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: Planung I, Baden-Baden 1965, S. 67 ff.
– Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 369 ff.
Schindler, Dietrich: Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. Aufl., Zürich 1970.
Schmid, Gerhard: Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft 99, 1971.
Schmid, Karl: Gedanken über die Planung der Zukunft, in: Schweizerische Bauzeitung, Heft 28, 1971.
Schmidt-Aßmann, Eberhard: Planung unter dem Grundgesetz, in: DöV 1974, S. 541–547.
Schürmann, Leo: Probleme der Allparteienregierung, in: JbPW 7 (1967), S. 83 ff.
– Richtlinien der Politik des schweizerischen Bundesrates, in: ZBl 69 (1968), S. 407 ff.
– Planerische Erfordernisse und politische Wirklichkeit, JbPW 12 (1972), S. 68 ff.
– Die Auswirkungen der Richtlinien für die Regierungspolitik auf die Bundesverwaltung, in: Verwaltungspraxis 1973, S. 3 ff.
Schwander, Vital: Die Regierungsfunktion, Diss. Freiburg 1971.
Steiger, Heinhard: Zur Entscheidung kollidierender Interessen bei der politischen Planung als rechtliches Problem, in: Festschrift für H. J. Wolff, München 1973, S. 385 ff.
Steiner, Jürg: Das Problem der Opposition in der Schweiz, in: Kleine Studien zur politischen Wissenschaft Nr. 15, 1973.
– (Hrsg.): Das politische System der Schweiz, München 1971.
Stutz, Walter: Die Richtlinien für die Regierungspolitik als Führungs- und Planungsinstrument, in: Verwaltungspraxis 1973, S. 8 ff.
Tenbruck, Friedrich H.: Zu einer Theorie der Planung, in: Ronge V./Schmieg G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971.
Wagener, Frido: Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 571 ff.
– Regierungsprogramm und Regierungspläne in Bund und Ländern, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51, Berlin 1973, S. 13 ff.
Wahl, Rainer: Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Der Staat 11, 1972, S. 453.
– Die politische Planung in den Reformüberlegungen der Bundesregierung, in: DöV 1971, S. 43.
Wildhaber, Luzius: Vertrag und Gesetz – Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht, in: ZSR 94 I (1975), S. 113 ff.
Wittmann, Walter: Ziele und Zielkonflikte in der schweizerischen Wirtschaftspolitik, in: WuR 1975, S. 143–159.